

## Interventi

### La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?

Chiara Favilli\*

#### 1. Premessa e ambito dell'indagine

Nel contesto già problematico dello sviluppo delle politiche europee di immigrazione e di asilo, si è prepotentemente inserita la c.d. crisi migratoria che ha interessato gran parte dei Paesi europei a partire dal 2014<sup>1</sup>. La Commissione Junker, insediata il 1° novembre 2014, ha così posto tali politiche tra le priorità della sua azione e ha avviato la prassi di riunioni periodiche sotto l'egida dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune, definendo con l'*Agenda per l'immigrazione* un vero e proprio programma di misure dell'Unione in questi settori<sup>2</sup>. Ne è seguito un profluvio di documenti con un attivismo che probabilmente non ha pari in nessun'altra politica dell'UE, se non altro per l'intensità e la frequenza delle proposte di nuovi atti normativi e di rapporti sull'attuazione delle misure adottate.

Tuttavia, gli strumenti individuati per far fronte alla crisi, come le decisioni sulla ricollocazione e le raccomandazioni sul reinsediamento e sull'ammissione umanitaria, pur innovativi nel quadro giuridico dell'Unione, sono risultati troppo macchinosi, scarsi in

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Via delle Pandette, 32 – 50127 Firenze, chiara.favilli@unifi.it. L'autrice ringrazia i revisori anonimi per i preziosi commenti alla prima versione di questo scritto.

<sup>1</sup> Il 2014 è l'anno a partire dal quale sono quasi triplicate le richieste di protezione internazionale in quasi tutti i Paesi europei. I dati sono periodicamente aggiornati dalle Agenzie Frontex ([www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)) ed EASO ([www.easo.europa.eu](http://www.easo.europa.eu)), nonché, tra l'altro, dall'Ufficio per il Mediterraneo dell'UNHCR ([www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)). Sull'evoluzione delle politiche europee di immigrazione e di asilo si veda, tra i tanti, L. AZOULAI, K. DE VRIES (eds), *EU Migration Law, Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014; G. CAGGIANO (a cura di), *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2016; G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006.

<sup>2</sup> Agenda europea sulla migrazione, COM(2015)240 del 13 maggio 2015. Si veda F. CHERUBINI, "L'Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra", in *SIDIBlog* del 3 giugno 2015, disponibile su [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org); A. DI PASCALE, "La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo", in *Eurojus* del 9 aprile 2015, disponibile su [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it).

termini di numero di persone coinvolte e condizionati nella loro applicazione alla volontà dei singoli Stati<sup>3</sup>.

L'inefficacia delle misure adottate dall'Unione ha così indotto alcuni Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere interne, seguiti anche dagli Stati della rotta balcanica fuori dell'area Schengen, i quali hanno annunciato e poi praticato il blocco del transito nei loro territori ai migranti e ai richiedenti asilo<sup>4</sup>; quando l'effetto domino si è propagato fino alla Macedonia, il flusso che per mesi si era dispiegato dalla Turchia verso il Nord Europa è stato interrotto, lasciando migliaia di persone bloccate in Grecia. Successivamente la Commissione, compiuta la valutazione del sistema di controllo delle frontiere esterne da parte della Grecia, ha emanato una raccomandazione ai sensi dell'art. 29 del Codice frontiere Schengen che ha consentito agli Stati membri di prorogare i controlli temporanei alle frontiere interne fino ad un massimo di due anni<sup>5</sup>.

Per l'UE, la Grecia e gli Stati membri, era diventato prioritario bloccare il flusso di migranti e di richiedenti asilo provenienti dalla Turchia, per risolvere non tanto la crisi dei migranti e dei rifugiati, quanto gli effetti negativi prodotti da tale crisi sull'Unione Europea, soprattutto sui sistemi Schengen e Dublino<sup>6</sup>. Se, infatti, fosse stato prioritario ri-

<sup>3</sup> Decisione 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia; decisione 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia; raccomandazione della Commissione C(2015)9490 del 15 dicembre 2015, su un piano volontario di ammissione umanitaria dalla Turchia. Quest'ultima decisione è stata approvata dal Consiglio il 22 settembre a maggioranza qualificata con il voto contrario di Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ungheria e con due ricorsi di annullamento sollevati di fronte alla Corte di giustizia da questi ultimi due Stati. Entrambi i ricorsi sono pendenti di fronte alla Corte: C-643/15 e C-647/15. Innovativa è l'individuazione di quote stabilite attraverso l'applicazione di un complesso algoritmo ai seguenti valori base: popolazione, numero di stranieri già presenti, tasso di disoccupazione e prodotto interno lordo. Al 15 giugno 2016 sono state trasferite 777 persone dall'Italia e 1503 dalla Grecia, a fronte dell'impegno teorico a trasferirne 160.000 di cui 106.000 già impegnati. M. DI FILIPPO, "Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive", in *Diritto immigrazione e cittadinanza* 2015, p. 33 ss.; G. MORGESE, "Recenti iniziative dell'Unione Europea per affrontare la crisi dei rifugiati", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2015, p. 15 ss.; B. NASCIBENE, "Refugees, the European Union and the 'Dublin system'. The Reasons for a Crisis", in *European Papers* 2016, p. 101 ss., disponibile su [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu).

<sup>4</sup> Commissione Europea, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code, disponibile su [www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/](http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/).

<sup>5</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2016/894 del Consiglio del 12 maggio 2016, recante una raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen. Vale la pena notare che l'afflusso dei richiedenti asilo siriani in Grecia non poteva considerarsi un vulnus alle norme sul controllo delle frontiere esterne dell'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, così come espressamente previsto all'art. 14, par. 1, del regolamento di codificazione n. 2016/399 del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

<sup>6</sup> La cooperazione con la Turchia è contemplata espressamente nella tabella di marcia che la Commissione UE ha pubblicato verso il ritorno al pieno funzionamento del sistema Schengen; Ritorno a Schengen. Una tabella di marcia, COM(2016)12 del 4 marzo 2016 (p. 3 e 9).

solvere la crisi dei migranti, sarebbe stata avviata una grande operazione autenticamente umanitaria, per dare prima di tutto accoglienza alle persone bisognose di protezione, facilitando l'accesso legale di queste senza essere costrette a ricorrere alla rete dei trafficanti. L'Unione e, in particolare, i Capi di Stato e di Governo non hanno invece mai neanche accennato all'adozione di una misura straordinaria di carattere umanitario, mentre, come vedremo, hanno deciso di realizzare una misura straordinaria di rimpatrio di migranti irregolari e di richiedenti asilo<sup>7</sup>.

In questo contesto, a partire dal settembre 2015, si intensifica la cooperazione con la Turchia attraverso la determinazione di obiettivi comuni e di impegni reciproci. Numerosi sono gli incontri durante i quali tali impegni si delineano, si specificano e si arricchiscono fino al vertice del 18 marzo 2016, quando le parti concordano un'articolata strategia volta al contenimento dei flussi verso l'Unione europea e al sostegno, soprattutto finanziario, della Turchia.

Il presente scritto si soffermerà sui contenuti di questa complessa cooperazione e sulla sua efficacia rispetto all'obiettivo perseguito, vale a dire il contenimento dei flussi migratori. L'analisi dei contenuti è essenziale per valutare la portata degli obblighi assunti dalle parti interessate e dei loro effetti sulle norme dell'Unione già in vigore, con ciò chiarendo l'ambigua natura giuridica di tale cooperazione, il cui contenuto è assimilabile a quello di un accordo internazionale, pur essendo priva delle formalità tipiche di questo. In particolare, ci si soffermerà qui sulla misura del rimpatrio dei migranti in situazione irregolare e dei richiedenti asilo che si fonda sul presupposto della qualificazione della Turchia come *Paese di primo asilo e terzo sicuro*, una qualificazione fragile sia sul piano normativo sia soprattutto su quello sostanziale. Infine, sarà considerato il ruolo diretto esercitato in tutte le fasi della cooperazione dai capi di Stato e di Governo a scapito delle prerogative sia del Parlamento europeo sia dei parlamenti nazionali.

## 2. Il capitolo immigrazione nel complesso quadro della cooperazione dell'UE con la Turchia

Le azioni rivolte ai Paesi terzi di origine e di transito sono presenti in tutti e quattro i pilastri di cui si compone l'Agenda europea sulla migrazione del 13 maggio 2015, e la Turchia è ivi considerata come «un buon esempio di quanto ci sia da guadagnare nell'intensificare la cooperazione», menzionando, tra l'altro, gli allora 79 milioni di Euro stanziati per il sostegno nell'accoglienza dei rifugiati e l'invio in Turchia di un apposito funzionario di collegamento di Frontex per garantire una proficua cooperazione<sup>8</sup>.

Tipicamente, la dimensione esterna delle politiche di immigrazione e di asilo si inserisce nel complesso delle relazioni in essere con gli Stati terzi, divenendo parte della dinamica propria di tali relazioni, dove la reciprocità e la tutela dei rispettivi interessi sono i

<sup>7</sup> F. DE VITTOR, "I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?", in *SIDIBlog* del 27 aprile 2015, disponibile su [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org); C. FAVILLI, "Le responsabilità dei Governi degli Stati membri nella difficile costruzione di un'autentica politica dell'Unione europea di immigrazione e di asilo", in *SIDIBlog* del 27 aprile 2015, disponibile su [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org).

<sup>8</sup> Agenda europea sulla migrazione, cit., p. 9.

principi ispiratori. Così è accaduto anche con la Turchia, legata all'UE da una complessa e strutturata rete di relazioni, costituita soprattutto dall'accordo di associazione risalente al 1963 e dal negoziato per l'adesione aperto nel 2005, nelle quali il capitolo immigrazione ha acquisito una sempre maggiore rilevanza<sup>9</sup>.

Pur essendo un Paese di origine di migrazione verso l'UE (sono circa tre milioni i cittadini turchi residenti nell'UE, soprattutto in Germania), la sua collocazione geografica l'ha resa sempre più anche Paese di immigrazione, nonché di transito di flussi migratori verso l'Europa. Tant'è che la Turchia era già inclusa nel 2002 tra i Paesi con i quali l'UE avrebbe dovuto concludere accordi di riammissione dei cittadini in posizione irregolare e dei migranti in transito attraverso essa. Già allora, la disponibilità della parte turca a concludere l'accordo di riammissione era giustificata dalla contemporanea disponibilità da parte UE a negoziare altri accordi: quello sull'adesione, il più complesso sia per ragioni tecniche sia per ragioni politiche e quello sulla liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi. Anche quando l'accordo di riammissione è stato concluso, l'entrata in vigore delle disposizioni sulla riammissione di cittadini di Paesi terzi e di apolidi, di cui agli articoli 4 e 6 dell'accordo, è stata posticipata di tre anni e rinviata al 1° ottobre 2017 (art. 24, par. 3) e ciò proprio in ragione della stretta connessione tra l'accordo di riammissione e l'accordo sulla liberalizzazione dei visti, che si ipotizzava potesse essere concluso entro il 2017<sup>10</sup>.

A partire dalla seconda metà del 2015, con l'avvio di una serie di incontri bilaterali, sono stati definiti nuovi impegni, parallelamente al rilancio della cooperazione già esistente e tratteggiando nuove strategie di sviluppo della stessa. La cooperazione con la Turchia è diventata così sempre più rilevante, sia per l'intensità di finanziamenti sia per la complessità delle azioni promosse, alcune del tutto inedite, altre già decise ma non operative<sup>11</sup>. Si tengono inoltre con intensità crescente una serie di incontri tra l'UE e la controparte turca, con un intervento diretto dei capi di Stato e di Governo che talvolta si impegnano direttamente, altre volte lo fanno per conto dell'UE, sempre affiancati dai Presidenti delle istituzioni e dall'Alto Rappresentante<sup>12</sup>. Il primo risultato di questa complessa

<sup>9</sup> Decisione 2008/157/CE del Consiglio del 18 febbraio 2008, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l'adesione con la Repubblica di Turchia e che abroga la decisione 2006/35/CE.

<sup>10</sup> Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia del 7 maggio 2014; decisione del Consiglio 2014/252/UE del 14 aprile 2014, relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia, entrato in vigore il 1° ottobre 2014. L'accordo istituisce un comitato misto per la riammissione incaricato, fra l'altro, di facilitare l'applicazione dell'accordo e stabilire le modalità di attuazione necessarie.

<sup>11</sup> Come riportato in una comunicazione dell'Alto rappresentante pubblicata il 9 settembre 2015, gli aiuti alla Turchia per il sostegno dei rifugiati sono arrivati allora a 175 milioni, mentre lo strumento di preadesione per il settore degli affari interni è stato innalzato dai 130 milioni del periodo 2007-2013 ai 245 milioni nel periodo 2014-2016. La Turchia viene inoltre espressamente contemplata come beneficiaria di un nuovo programma regionale di gestione della migrazione, nonché di sostegno nell'ambito del partenariato sulla riammissione e sulla liberalizzazione dei visti (Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE, JOIN(2015)40 del 9 settembre 2015).

<sup>12</sup> Per l'Unione hanno partecipato a tali incontri i Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione (questo affiancato dal Commissario Avramopolous – migrazioni, affari interni e cittadinanza – e dalla Vice Presidente Mogherini – Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza) nonché la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea.

rete di incontri è la conclusione di un Piano d'azione UE-Turchia concordato il 29 novembre 2015<sup>13</sup>. Esso contempla una serie di azioni che l'UE e la Turchia si sono impegnate a realizzare con urgenza e contemporaneamente sia per sostenere lo sforzo della Turchia nell'accoglienza dei rifugiati sia per il rafforzamento della cooperazione al fine di prevenire i flussi migratori irregolari verso l'Unione Europea. Per l'Unione ne è derivato un impegno soprattutto finanziario, volto a sostenere l'accoglienza dei rifugiati, l'accelerazione delle modifiche necessarie per rinforzare il sistema di asilo turco e per una più rapida attuazione dell'accordo di riammissione<sup>14</sup>. L'entità dei finanziamenti decisi nel Piano d'azione del novembre 2015 ammonta a tre miliardi di Euro, in parte a carico del bilancio dell'UE (un miliardo di Euro), con una modifica dell'allocatione delle risorse già stanziata per il periodo di bilancio 2014-2010, in parte a carico degli Stati membri (due miliardi di Euro). Sempre in base al Piano, è stata adottata la raccomandazione per un Programma di ammissione umanitaria su base volontaria che si desume verrà avviato solo dopo l'asestamento delle altre misure concordate<sup>15</sup>. Inoltre il Piano ha previsto l'anticipo dell'entrata in vigore di tutte le norme dell'accordo di riammissione UE-Turchia al 1° giugno 2016. Di conseguenza, la Commissione ha poi pubblicato una proposta di decisione che è stata definitivamente adottata il 23 marzo 2016 consentendo l'entrata in vigore delle disposizioni dell'accordo a partire dal 1° giugno 2016<sup>16</sup>.

Il Piano d'azione, assieme all'anticipazione dell'entrata in vigore dell'accordo di riammissione, ha previsto anche l'accelerazione dei negoziati sull'accordo sulla liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi, essendo i due accordi connessi sin dalle origini. Tuttavia, la liberalizzazione dei visti è condizionata al soddisfacimento da parte della Turchia di numerose condizioni, alcune di ordine squisitamente tecnico – in particolare in materia di norme e procedure per il controllo delle frontiere – altre di tipo politico, come la richiesta di modifica della legislazione sul terrorismo<sup>17</sup>. Proprio le difficoltà registrate nella conclusione del negoziato su questo accordo, avrebbero indotto la Turchia a rallentare l'adozione della norma interna volta a rendere effettivo l'anticipo dell'entrata in vigore dell'accordo di riammissione<sup>18</sup>. Una prova aggiuntiva, questa, del legame politico esistente tra i due accordi.

La cooperazione tra UE e Turchia vede un ulteriore rafforzamento tra febbraio e marzo del 2016, con la prosecuzione del ruolo attivo e diretto dei capi di Stato e di Governo

<sup>13</sup> Piano d'azione comune UE-Turchia del 29 novembre 2015, disponibile su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>14</sup> L'attuazione del Piano d'azione è affidata alla Commissione UE e all'Alto Rappresentante e al Governo Turco, attraverso l'istituzione di un Gruppo di alto livello sull'immigrazione UE-Turchia.

<sup>15</sup> Raccomandazione della Commissione su un piano volontario di ammissione umanitaria dalla Turchia, C(2015)9490, cit.

<sup>16</sup> Decisione (UE) n. 2016/551 del Consiglio del 23 marzo 2016, che stabilisce la posizione che dev'essere adottata a nome dell'Unione europea in sede di comitato misto per la riammissione in merito a una decisione del comitato misto per la riammissione sulle modalità di attuazione per applicare gli articoli 4 e 6 dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia a decorrere dal 1° giugno 2016, si veda anche l'apposito progetto di decisione del comitato misto per la riammissione.

<sup>17</sup> Commissione europea, Terza relazione sui progressi compiuti dalla Turchia per soddisfare i requisiti della tabella di marcia per un regime di esenzione dal visto, COM(2016)278 del 4 maggio 2016.

<sup>18</sup> Dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'UE dell'8 marzo 2016, par. 1, disponibile su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

dell'UE nel dialogo con il Primo ministro turco. L'obiettivo in questa fase è diventato quello della ricerca di «iniziative coraggiose per chiudere le rotte del traffico di esseri umani, smantellare il modello di attività dei trafficanti, proteggere le nostre frontiere esterne e porre fine alla crisi migratoria in Europa» nonché per «spezzare il legame che esiste tra la traversata in mare e l'insediamento in Europa»<sup>19</sup>. Sono stati così concordati nuovi impegni reciproci, dapprima annunciati il 7 marzo 2016 e poi meglio definiti nel vertice del 18 marzo 2016, alla conclusione del quale è stata pubblicata una *Dichiarazione*<sup>20</sup> il cui 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<sup>21</sup>.

### **3. Il contenuto della *Dichiarazione* del 18 marzo 2016**

Una parte essenziale di quanto concordato nel marzo 2016 è l'obbligo di rimpatrio dei migranti irregolari giunti attraverso la Turchia nelle isole greche a partire dal 20 marzo 2016. Una misura qualificata come «straordinaria e temporanea in attesa che cessino le sofferenze umane e sia ripristinato l'ordine pubblico» (par. 1 della *Dichiarazione* del 18 marzo)<sup>22</sup>. La straordinarietà deriva dal fatto che per la prima volta, l'espressione 'migranti irregolari' include anche i 'richiedenti asilo', compresi i cittadini siriani, che invece hanno un diritto di ingresso limitatamente alla possibilità di presentazione della domanda di asilo. Questo infatti riguarda tutti coloro che sono arrivati nelle isole greche, vale a dire anche i richiedenti asilo. Tra questi anche di quei richiedenti asilo, i siriani, che hanno un'altissima possibilità di ottenere protezione internazionale in qualsiasi Stato dell'UE e che, proprio per questo, non potrebbero vedersi negare il diritto di ingresso né in Grecia né in altri Stati membri.

Al contempo si stabilisce che per ogni cittadino siriano rimpatriato in Turchia vi sarà l'ammissione di un cittadino siriano nell'Unione Europea, il c.d. 'sistema 1:1'. In altre parole il numero dei siriani riammessi dalla Grecia alla Turchia viene a fungere da parametro numerico del numero dei siriani ammessi direttamente dalla Turchia. Tuttavia, la dichiarazione dei capi di Stato o di governo del 7 marzo 2016 specifica che tale ammissione dovrebbe funzionare «nell'ambito degli impegni esistenti», vale a dire quelli assunti in base al programma europeo di reinsediamento e di ricollocazione già decisi nel 2015. Questo significa che gli Stati membri non hanno aumentato la propria disponibilità ad accogliere richiedenti asilo, soprattutto siriani, confermando i numeri già concordati precedentemente. Dei 160.000 posti teoricamente disponibili nelle decisioni sulla ricollocazione risultano già impegnati 106.000 a favore della Grecia e dell'Italia, restando dunque

<sup>19</sup> Dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'UE del 7 marzo 2016, disponibile su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

<sup>20</sup> Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, disponibile su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

<sup>21</sup> Commissione europea, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016)166 del 16 marzo 2016.

<sup>22</sup> Questa misura di carattere temporaneo e straordinario ha lo scopo di porre fine alle sofferenze umane mostrando chiaramente che non vi è alcun vantaggio nell'intraprendere le rotte proposte dai trafficanti.

una capienza di 54.000 unità da destinare all'ammissione umanitaria dalla Turchia<sup>23</sup>. Analogamente per la raccomandazione sul reinsediamento, che prevede una capienza di 20.000 posti ma con soli 2.000 effettivamente utilizzati<sup>24</sup>. Infine anche il programma per l'ammissione umanitaria dalla Turchia potrà utilmente fungere da strumento per l'ammissione regolare di richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea. Sebbene il reinsediamento, la ricollocazione e l'ammissione umanitaria siano tre strumenti diversi sia per modalità sia per presupposti, la Commissione tende a valorizzarne le analogie, così da poter utilizzare i posti previsti per l'uno anche per l'altro, in quanto ritiene si tratti di espressioni concrete di solidarietà con altri Stati membri o con paesi terzi che devono far fronte a un afflusso massiccio di migranti.

Le due misure, il rimpatrio verso la Turchia e l'ammissione verso l'UE, sono strettamente connesse e volte a dissuadere i cittadini siriani dall'affidarsi ai trafficanti di persone per raggiungere la Grecia, in ragione del probabile rimpatrio e visto l'incentivo dato dalla possibilità, per contro, di raggiungere l'Unione in modo regolare. Tant'è che, in maniera scenografica, con telecamere spiegate da una sponda all'altra, il primo giorno di applicazione della *Dichiarazione* sono stati filmati i rimpatriati verso la Turchia e i reinsediati verso la Germania<sup>25</sup>.

Sul piano finanziario i capi di Stato e di governo e l'UE si sono impegnati ad aggiungere altri tre miliardi oltre a quelli già stabiliti nel Piano d'azione, una volta che la prima parte del finanziamento sia esaurito e a condizione che tutti gli impegni siano stati rispettati. Inoltre, nella *Dichiarazione* si menziona espressamente l'esigenza di un'azione congiunta per migliorare la situazione umanitaria in Siria, l'accelerazione dell'adempimento della tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti ed il rilancio del processo di adesione della Turchia all'UE con l'apertura del capitolo 33 in materia di disposizioni finanziarie e di bilancio durante la Presidenza dei Paesi Bassi, terminata il 30 giugno 2016.

#### 4. Il rimpatrio dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo

Il rimpatrio dei migranti irregolari, inclusi i richiedenti asilo, è la parte più controversa delle misure concordate da ultimo con la *Dichiarazione* del 18 marzo. Dopo il comunicato del 7 marzo, nel quale la misura del rimpatrio era solo accennata, la Commissione europea si è prodigata per chiarire come essa potesse essere applicata senza violare il diritto internazionale e dell'Unione europea e non essere dunque qualificata come un'espulsione collettiva, non violare il principio di *non-refoulement* e l'obbligo di offrire a ciascuno la protezione più appropriata

<sup>23</sup> A tal fine la Commissione ha presentato la proposta di modifica della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, COM(2016)171 del 21 marzo 2016.

<sup>24</sup> Sullo stato d'attuazione del programma di reinsediamento si veda l'allegato 3 della Quarta relazione su ricollocazione e reinsediamento, COM(2016)416 del 15 giugno 2016.

<sup>25</sup> "Grecia: arrivati sulle coste turche i primi migranti espulsi", disponibile su [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it); "EU-Turkey deal begins as Syrian refugees arrive in Germany and Finland", disponibile su [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com). Peraltro una parte delle attività finanziate dall'Unione in Turchia è proprio quella dell'informazione, per dissuadere le persone che intendono migrare a ricorrere alle vie illegali e soprattutto ai trafficanti: Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, COM(2016)349 del 15 giugno 2016.

in base al Diritto UE e alla Convenzione di Ginevra<sup>26</sup>. Nella Comunicazione della Commissione del 16 marzo traspare tutta la consapevolezza del rischio di violazione di tali pilastri dei diritti umani, a partire dalla ribadita premessa circa il carattere temporaneo e straordinario della misura.

Secondo la Commissione, la legittimità del rimpatrio è data dalla possibilità da parte di tutti coloro che sbarcano nelle isole greche di presentare domanda di protezione internazionale, essendo il rimpatrio successivo ad una decisione di infondatezza, di inammissibilità o di diniego. Inoltre, tutto il meccanismo si basa sulla constatazione che la Turchia è un Paese dove trovano protezione già due milioni e ottocentomila siriani e dove esiste un sistema che può offrire una protezione internazionale sufficiente a chi fugge da una situazione di conflitto o da persecuzioni individuali e che può dunque essere qualificato come un Paese sicuro ai sensi della direttiva 2013/32/UE<sup>27</sup>. In particolare, quelle che rilevano sono le disposizioni relative alla provenienza dei richiedenti asilo da un *Paese di primo asilo* (art. 35) o da un *Paese terzo sicuro* (art. 38). Nel primo caso la persona ha già avuto un riconoscimento della protezione internazionale mentre nel secondo non ha ancora ricevuto protezione, ma il Paese terzo può comunque garantire un accesso effettivo alla protezione. Più in particolare, le domande presentate da richiedenti asilo provenienti da un Paese di primo asilo o da un Paese terzo sicuro, sono dichiarate inammissibili (art. 33), vale a dire che non sono esaminate nel merito se non per escludere che in un caso specifico un Paese, pur considerato in via generale sicuro, non lo è con riferimento ad una determinata persona.

Ai fini dell'applicazione del meccanismo di rimpatrio disposto dalla *Dichiarazione*, vengono in rilievo entrambi i concetti: la gran parte dei cittadini siriani presenti in Grecia e provenienti dalla Turchia godevano già in tale Paese di una protezione temporanea, potendo essere per loro configurato come *Paese di primo asilo*; analogamente per i non europei e non siriani che avevano ottenuto la protezione temporanea; per tutti i richiedenti asilo che non avevano invece ricevuto tale protezione, il rimpatrio verso la Turchia può avvenire solo se essa soddisfa i requisiti per essere qualificata come *Paese terzo sicuro*.

Tale valutazione di sicurezza deve essere operata sia da un punto di vista formale, vale a dire verificando il tipo di protezione e *standard* previsto da un sistema nazionale di protezione, sia sul piano sostanziale, vale a dire verificando il tipo di protezione e *standard* effettivamente offerto e garantito.

In particolare in base all'art. 35 della direttiva 2013/32, un Paese può essere considerato di primo asilo per una persona se questa sia stata da esso già riconosciuta come rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione, oppure se comunque «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'articolo 35 non offre una definizione più dettagliata del concetto di Paese di primo asilo, in particolare non chiarisce cosa debba intendersi per «protezione sufficiente», vale a dire una protezione diversa da quella dello *status* di rifugiato ma pur sempre considerata idonea ad offrire garanzie sufficienti di

<sup>26</sup> Commissione europea, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016)166, cit..

<sup>27</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione).

protezione e di trattamento<sup>28</sup>. L'art. 35 indica però agli Stati membri la possibilità di tener conto dell'articolo 38, par. 1, della stessa direttiva che disciplina il «Concetto di paese terzo sicuro», autorizzando gli Stati membri ad introdurlo nelle loro legislazioni nazionali. I due concetti di Paese di primo asilo e di Paese terzo sicuro, pur riferendosi a situazioni diverse possono dunque essere accomunati nella legislazione di uno Stato membro che può decidere di prevedere i medesimi criteri per entrambi. In particolare, secondo l'art. 38, uno Stato può considerare un Paese terzo come sicuro se 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; se non sussiste il rischio di danno grave; se è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra; se è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; infine, se esiste la possibilità di chiedere lo *status* di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, di ottenere protezione in conformità della Convenzione di Ginevra.

In ogni caso occorre che esista un legame con lo Stato terzo in questione che renda ragionevole per la persona interessata recarsi nel Paese terzo considerato sicuro ed il metro transito in un Paese non dovrebbe essere considerato un tale legame ragionevole. Inoltre, dovrebbero essere sempre considerati come superiori gli interessi dei minori, soprattutto non accompagnati e del diritto all'unità familiare: la presenza di un familiare in uno Stato membro dell'UE dovrebbe, infatti, radicare la competenza dell'esame della domanda di asilo in quello Stato, secondo quanto disposto anche dal Regolamento Dublino, che non può trovare alcuna deroga alla sua applicazione in virtù dell'accordo UE-Turchia<sup>29</sup>.

## 5. La qualificazione della Turchia come Paese di primo asilo e/o come Paese terzo sicuro

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, e per consentire a questa di contestare l'applicazione nei propri confronti di tali concetti<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Indicazioni dettagliate su come interpretare la nozione di protezione sufficiente sono state elaborate dall'UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of 'Effective Protection' in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)*, febbraio 2003, disponibile su [www.refworld.org](http://www.refworld.org). Con riguardo specificamente all'applicazione dei concetti nell'ambito della cooperazione UE-Turchia si veda: UNHCR, *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* del 23 marzo 2016, disponibile su [www.refworld.com](http://www.refworld.com)

<sup>29</sup> Ivi, p. 8.

<sup>30</sup> E. ROMAN, "L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi", in *SIDIBlog* del 21 marzo aprile 2016, disponibile su [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org); S. PEERS, E. ROMAN, "The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?", in *EU Law Analysis* del 5 febbraio 2016, disponibile su [www.eulawanalysis.blogspot.it](http://www.eulawanalysis.blogspot.it); E. ROMAN, T. BAIRD, T. RADCLIFFE, "Why Turkey is Not a 'Safe Country'", in *Statewatch* del febbraio 2016, disponibile su [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org); H. LABAYLE, P. DE BRUYCKER, "L'accord Union européenne-Turquie: faux semblant ou marché de

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<sup>31</sup>. Tuttavia, anche ai richiedenti asilo non europei è riconosciuta una forma di protezione, sebbene diversa dalla prima e di carattere temporaneo<sup>32</sup>; inoltre per i cittadini Siriani, che pure non possono beneficiare della protezione in base alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati, è garantita una speciale protezione temporanea riconosciuta per legge. Infine, in virtù della stessa *Dichiarazione*, 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 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 *standard* 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 rinvii 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. In aggiunta alle modifiche legislative la Turchia ha fornito garanzie sul fatto che a tutti i cittadini siriani riammessi nel Paese sarà concessa protezione temporanea al loro ritorno<sup>33</sup>.

Se dunque la Turchia può astrattamente soddisfare i criteri di cui all'art. 35 della direttiva 2013/32 ed essere così qualificata come Paese di primo asilo, 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 della convenzione di Ginevra» (art. 38, par. 1, lett. e). L'UNHCR sostiene che questa condizione debba essere interpretata «to mean that access to refugee status and to the rights of the 1951 Convention must be ensured in law, including ratification of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol, and in practice»<sup>34</sup>. L'interpretazione letterale, secondo cui 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 non convince. L'espressione *status* di rifugiato è ormai utilizzata proprio per distinguere la protezione ai sensi della Convenzione del 1951 dalle altre forme di protezione complementari (sussidiaria, temporanea e umanitaria). Risolutivo è tuttavia il raffronto con i criteri impiegati all'art. 35 per la qualifica di Paese di primo asilo, laddove si prevedono come alternativi lo *status* di rifugiato e altra protezione sufficiente, la quale, come si è detto, deve soddisfare criteri equivalenti a quello del vero e proprio *status* di rifugiato.

dupes?», in *Réseau Universitaire européen du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice* del 23 marzo 2016, disponibile su [www.gdr-elsj.eu](http://www.gdr-elsj.eu).

<sup>31</sup> Tale limitazione deriva dalla dichiarazione effettuata all'atto della ratifica della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, relativamente all'art. 1(b). Tale dichiarazione è stata ribadita all'atto della ratifica del Protocollo relativo allo status dei rifugiati del 31 gennaio 1967, [www.treaties.un.org](http://www.treaties.un.org)

<sup>32</sup> "Turkey's temporary protection regime for refugees from Syria, Asylum Information Database", disponibile su [www.asylumineurope.org](http://www.asylumineurope.org).

<sup>33</sup> Le disposizioni rilevanti sono quelle contenute nel Regolamento sulla protezione temporanea n. 2014/6883, modificato dal Regolamento n. 2016/8722, disponibile su [www.mhd.org.tr](http://www.mhd.org.tr).

<sup>34</sup> Ivi, p. 6.

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. Non stando così le cose, si deve ritenere che i requisiti necessari per essere qualificati come Paese terzo sicuro sono più restrittivi di quelli necessari per essere qualificati come Paese di primo asilo, richiedendo il primo concetto anche l'adesione alla Convenzione di Ginevra e non solo il riconoscimento di un trattamento conforme ad essa. Chiaramente la Turchia non soddisfa questo parametro.

Spostandoci dal piano normativo a quello applicativo la questione è decisamente 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 e ciò anche chiaramente distinguendo il tema più generale del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto in tale Paese da quello della sicurezza della Turchia rispetto alla protezione internazionale di cittadini stranieri<sup>35</sup>. Di analogo tenore la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, fondata sia su un'approfondita analisi giuridica sia su un rapporto sul trattamento dei richiedenti asilo e dei beneficiari della protezione internazionale in Turchia<sup>36</sup>. È evidente che nessuna previsione legale può sollevare l'Unione e gli Stati membri dalla loro responsabilità circa la mancata protezione effettiva del diritto alla protezione internazionale dei richiedenti asilo rimpatriati in Turchia.

#### **6. L'attuazione della Dichiarazione da parte della Grecia e la prima applicazione da parte delle Commissioni greche sul diritto di asilo**

La Grecia è lo Stato membro cui compete l'esecuzione della gran parte delle disposizioni della *Dichiarazione*. L'attuazione a livello nazionale è particolarmente rilevante sotto vari profili, *in primis* quello dell'accertamento della violazione in concreto dei diritti dei singoli, soprattutto di coloro che sono soggetti a misure di rimpatrio. La Commissione UE aveva infatti affermato in maniera molto netta che l'attuazione della *Dichiarazione* avrebbe comportato la modifica della legislazione nazionale da parte della Grecia per adeguare le proprie procedure in modo da effettuare esami individuali ma rapidi di ogni domanda d'asilo; allo stesso tempo la Grecia avrebbe anche dovuto qualificare la Turchia come Paese di pri-

<sup>35</sup> Dutch Council for Refugees, ECRE, "The DCR/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey", maggio 2016, disponibile su [www.ecre.org](http://www.ecre.org); Jesuit Refugee Service European Policy Discussion Paper, "The EU-Turkey Deal", 2016, disponibile su [jrseurope.org](http://jrseurope.org). Si veda anche "What Merkel, Tusk and Timmermans should have seen during their visit to Turkey, Report from GUE/NGL Delegation to Turkey", 2-4 maggio 2016, disponibile su [www.europarl.eu](http://www.europarl.eu).

<sup>36</sup> Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, risoluzione n. 2109(2016) del 20 aprile 2016, adottata sulla base del rapporto doc. 14028 del 19 aprile 2016.

mo asilo e Paese terzo sicuro<sup>37</sup>. La Grecia ha infatti modificato la legge per adeguare le procedure in materia di asilo, in modo da avere un sistema rapido di valutazione delle richieste di protezione internazionale, applicando il concetto di Paese di primo asilo e di Paese terzo sicuro, già peraltro presente nella legislazione nazionale di attuazione della direttiva 2013/32/UE<sup>38</sup>. Tuttavia la Grecia non ha mai adottato una lista di Paesi terzi sicuri tant'è che rientra tra quelli nei quali l'applicazione del concetto risulta molto incerta. Tale situazione non è ad oggi mutata, dato che nella modifica legislativa adottata in attuazione della *Dichiarazione* non è stata inserita alcuna lista di Paesi terzi sicuri, né la Turchia è stata qualificata come tale, nonostante la Commissione europea avesse auspicato il contrario<sup>39</sup>. Si deve dunque ritenere che nel sistema di asilo greco i concetti di Paese terzo sicuro e di Paese di primo asilo sono applicati senza però la previsione normativa di quali siano tali Paesi. Ciò significa che spetta alle autorità competenti in materia di asilo valutare se emanare una decisione di inammissibilità o procedere ad un esame nel merito delle richieste. Questo vale per la Turchia come per altro Stato terzo, ma senza una previsione legislativa che sancisca in via normativa la presunzione di sicurezza, bensì in virtù dell'applicazione di tali concetti in relazione alle domande presentate dai richiedenti protezione internazionale. I primi dati circa l'esito delle domande di protezione internazionale presentate dopo il 20 marzo offrono un quadro incerto. Da una parte le commissioni greche stanno pronunciando decisioni di inammissibilità delle richieste, verosimilmente in applicazione dei concetti di Paese di primo asilo e Paese terzo sicuro; dall'altra un buon numero dei ricorsi contro le decisioni di inammissibilità sono stati accolti, sulla base della constatazione che la Turchia non è un Paese sicuro per le persone interessate e che hanno proposto ricorso<sup>40</sup>.

Questa prassi nazionale può essere suscettibile di letture ambivalenti. Se da una parte essa è un'ulteriore dimostrazione della difficoltà a qualificare la Turchia come Paese terzo sicuro, dall'altra essa dimostra come esista in Grecia un sistema di asilo rispettoso dei diritti individuali. In effetti la stessa Commissione europea ha sottolineato come questi dati

<sup>37</sup> La Commissione aveva chiaramente affermato che «Si ritiene che l'applicazione di queste disposizioni richieda una modifica del diritto nazionale greco e turco. Nel caso della Grecia, questo riguarda lo *status* di 'paese terzo sicuro' della Turchia e comporterà una serie di norme procedurali dettagliate in ambiti quali le procedure di ricorso»; comunicazione sulle Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016)166, cit., p. 3.

<sup>38</sup> Legge 4375 del 3 aprile 2016, disponibile su [www.asylumlawdatabase.eu](http://www.asylumlawdatabase.eu).

<sup>39</sup> "Greek govt' spokeswoman: We will not legislate for 'Turkey as Safe Third Country'", in *Keep Talking Greece* del 23 marzo 2016, disponibile su [www.keeptalkinggreece.com](http://www.keeptalkinggreece.com); G. BACZYNSKA, K. TAGARIS, "Greece, Turkey take legal short-cuts in race to return migrants", in *Reuters* del 31 marzo 2016, disponibile su [www.reuters.com](http://www.reuters.com).

<sup>40</sup> Su 1.429 richieste 267 sono state dichiarate inammissibili, delle quali 252 sono state impugnate di fronte alle Commissioni di appello. Interessante è notare che quasi tutte le decisioni pronunciate in appello alla data dell'8 giugno 2016 sono di accoglimento del ricorso, mentre sole due sono di respingimento. Per uno dei due casi respinti è stato presentato ricorso di fronte al Tribunale amministrativo chiedendo l'applicazione dell'effetto sospensivo. Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, COM(2016)349, cit., pp. 5-6.

dimostrino che in questa fase di applicazione della *Dichiarazione* siano rispettati i diritti di ciascun richiedente protezione internazionale, essendo garantito l'accesso al sistema d'asilo, l'esame individuale di ciascun caso e il diritto di presentare ricorso contro le decisioni negative<sup>41</sup>. Essa inoltre confida che con il miglioramento della situazione in Turchia, grazie al sostegno finanziario dell'Unione, «l'esame individuale sarà facilitato». In altre parole, secondo la Commissione il sostegno finanziario dell'Unione dovrebbe produrre un miglioramento del sistema d'asilo in Turchia, così che l'esame delle domande di protezione in Grecia possa diventare più rapido e più orientato verso la loro inammissibilità. In questa logica, secondo la Commissione le decisioni che hanno accolto i ricorsi, di fatto impedendo i rimpatri dei ricorrenti verso la Turchia, sono un *vulnus* all'applicazione della *Dichiarazione*: con un ribaltamento della causa con l'effetto, secondo la Commissione il problema non è che la Turchia non è (ancora?) un Paese terzo sicuro dove rinviare richiedenti asilo, ma lo sono le decisioni di accoglimento dei ricorsi contro le decisioni d'inammissibilità pronunciate dalle Commissioni d'appello greche. Tant'è che, su pressione degli altri Stati membri, la Grecia ha approvato una legge relativa di modifica della composizione delle Commissioni d'appello, pare proprio per avere esiti diversi dei ricorsi d'appello<sup>42</sup>. Le commissioni d'appello erano composte da tre membri, uno di espressione governativa, uno nominato dall'UNHCR e uno dalla Commissione nazionale per i diritti umani. La nuova composizione vedrà invece un membro nominato dall'UNHCR e due giudici amministrativi. Poiché non ci sarà più la maggioranza di membri di espressione degli organismi di tutela dei rifugiati e dei diritti umani, è probabile che gli esiti dei ricorsi saranno effettivamente diversi rispetto a quelli avuti sino ad ora. Trattandosi di un aspetto cruciale nella verifica del rispetto del diritto individuale dei singoli alla protezione internazionale da parte della Grecia e dell'UE tutta attraverso la *Dichiarazione*, l'esito dei ricorsi da parte delle nuove commissioni d'appello dovrà essere attentamente esaminato e valutato.

## **7. Molti obblighi, nessun accordo? Il problema della qualificazione giuridica della Dichiarazione del 18 marzo 2016**

Dall'insieme di questi documenti si ricavano precisi obblighi in capo all'UE e alla Turchia che si inseriscono nel complesso quadro di dialogo sopra delineato, rafforzando le cooperazioni esistenti ma anche introducendo nuovi impegni per l'UE e gli Stati membri. La stessa Commissione ha affermato che la *Dichiarazione* del 18 marzo 2016, la cui base è il Piano d'azione comune, ha avviato una nuova fase nei rapporti UE-Turchia<sup>43</sup>.

Tuttavia, la *Dichiarazione* è priva della forma tipica degli accordi internazionali e non è stata conclusa secondo le procedure all'uopo previste nei Trattati. Gli accordi internazionali dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo, infatti, devono essere conclusi seguendo la procedura prevista all'art. 218 TFUE, coinvolgendo il Parlamento europeo, eventualmente con una sua previa approvazione. Tutta la cooperazione con la Turchia, in-

<sup>41</sup> Ivi, p. 6.

<sup>42</sup> P. KINGSLEY, "Greece sidelines officials who blocked expulsion of refugees to Turkey", in *theguardian* del 17 giugno 2016, disponibile su [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

<sup>43</sup> Commissione europea, Prima relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, COM(2016)231 del 20 aprile 2016, p. 2.

vece, si è svolta all'insegna dell'informalità ed è stata contrassegnata da un indiscusso protagonismo dei capi di Stato e di Governo che si sono incontrati in via informale e hanno assunto impegni talvolta in proprio, talvolta per conto dell'UE, attraverso il ruolo attivo dei Presidenti delle istituzioni e dell'Alto Rappresentante, apparsi talvolta anticipare, spesso affiancare e sempre eseguire l'azione diplomatica dei Capi di Stato e di Governo.

Quanto alla forma, la *Dichiarazione* del 18 marzo non è denominata come «accordo», non è firmata né pubblicata secondo quanto previsto dalle rispettive parti ed ha un contenuto derivante da una pluralità di documenti, tutti di per sé non qualificabili come accordi: due comunicati stampa, una comunicazione della Commissione e un Piano d'azione del novembre 2015. Proprio per non definirli come tali si osservano sorprendenti acrobazie lessicali, con l'impiego di sinonimi della parola accordo che evocano il meno possibile l'idea dell'obbligo giuridico, come Piano d'azione o Dichiarazione, per poi però ritornare all'uso della terminologia tipica di questi come «entrata in vigore» e «attuazione»<sup>44</sup>.

La mancanza della forma e della procedura tipica dell'accordo non è l'elemento decisivo ai fini della qualificazione di esso come tale. La questione è stata già ampiamente esplorata sul piano del diritto internazionale e dell'Unione Europea, laddove vige il principio della libertà delle forme e il *favor* verso la qualificazione sostanziale di accordo internazionale ogniquale volta siano rinvenibili obblighi in capo alle parti, assunti anche in modo irrituale e salvo il rispetto delle norme sulla competenza a stipulare dei soggetti parti, nonché sul contrasto dei c.d. accordi segreti<sup>45</sup>.

Il principio giuridico rilevante è che la *Dichiarazione* del 18 marzo 2016, a prescindere dalla forma e dalla procedura seguita, può essere considerata come un accordo internazionale nella misura in cui comporta autentici obblighi giuridici in capo alle parti; sul piano del diritto UE è poi rilevante se tale «accordo» incida su norme UE alterandone la portata. In questa ipotesi, infatti, non solo si afferma una competenza esclusiva dell'Unione ma è anche necessaria la previa approvazione del Parlamento europeo (articoli 3, par. 2, e 216, par. 1, del TFUE).

A questo riguardo, tra i vari contenuti della *Dichiarazione* se ne possono menzionare almeno due come più rilevanti al fine della sua qualificazione giuridica. Il primo riguarda il meccanismo di rimpatrio che, come si è sopra delineato, si basa sull'apprezzamento della Turchia come Paese di primo asilo e terzo sicuro, così andando ad incidere sulla portata della direttiva 2003/32/UE. In base ad essa, infatti, gli Stati membri sono autorizzati a contemplare tali concetti nei propri ordinamenti ma senza prevedere un obbligo al riguardo, mentre la *Dichiarazione* del 2016 si basa sul presupposto del loro impiego come

<sup>44</sup> Il Piano d'azione ad esempio è stato dapprima concordato *ad referenda* il 15 ottobre, ridiscusso il 12 novembre, e poi 'attivato' il 29 novembre 2015 in occasione di uno dei numerosi vertici UE-Turchia disponibile su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>45</sup> Le norme e principi giuridici rilevanti in materia di qualificazione giuridica di un accordo internazionale, nel diritto internazionale e in quello dell'Unione Europea, sono analizzati nei primi commenti relativi alla Dichiarazione UE-Turchia. In particolare si veda: E. CANNIZZARO, "Disintegration through Law?", in *European Papers* 2016, p. 3 ss., disponibile su [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu); O. CORTEN, "Accord politique ou juridique: Quelle est la nature du 'machin' conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?", in *EU Immigration and Asylum Law Policy* del 10 giugno 2016, disponibile su [eumigrationlawblog.eu](http://eumigrationlawblog.eu); M. DEN HEIJER, T. SPIJKERBOER, "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?", in *EU Law Analysis* del 7 aprile 2016, disponibile su [eulawanalysis.blogspot.com](http://eulawanalysis.blogspot.com).

se fossero già parte dei sistemi di asilo nazionali; tant'è che poi la Commissione ha sollecitato gli Stati membri ad applicare tali concetti nel proprio ordinamento<sup>46</sup>. Il punto era stato già oggetto di ampio dibattito in occasione dell'approvazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime in materia di procedure per l'esame delle domande di asilo, modificata e rifiuta dalla direttiva 2013/32/UE. Sia nel 2004 sia nel 2013 è stata prevista un'opzione in capo agli Stati in mancanza di un consenso circa la piena compatibilità di tali nozioni con il riconoscimento effettivo del diritto alla protezione internazionale che, essendo un diritto basato sull'esame individuale di ogni singola persona, male si concilia con l'applicazione generalizzata di presunzioni connesse alla sicurezza sui Paesi di origine o di transito. Inoltre, anche tra gli Stati che adottano tali concetti vi sono difformità di valutazioni circa gli Stati che possono effettivamente essere qualificati come sicuri. La *Dichiarazione*, invece, non solo assume l'utilizzo dei concetti di Paese di primo asilo e di Paese terzo sicuro, ma implicitamente ritiene anche che la Turchia soddisfi tutte le condizioni stabilite agli articoli 35 e 38 per essere qualificata come tale, senza che questo rientri tra le prerogative dell'Unione, essendo l'apprezzamento dell'esistenza delle condizioni lasciato alla discrezionalità degli Stati membri.

Il secondo è quello relativo agli impegni finanziari, lievitati dai settantanove milioni di Euro previsti a settembre 2015 ai tre miliardi di Euro stanziati in seguito al Piano d'azione – uno a carico del bilancio dell'Unione e due a carico degli Stati – con l'ulteriore impegno di destinarne altri tre, una volta che tutte le attività e gli impegni finanziati con il primo stanziamento saranno conclusi. Si consideri anche che, proprio in virtù del Piano d'azione e della *Dichiarazione* è stato costituito uno strumento di finanziamento *ad hoc*, il *Facility for Refugees in Turkey* che costituisce una sorta di ombrello di tutti i finanziamenti esistenti a favore della Turchia, a carico sia dell'UE sia degli Stati membri<sup>47</sup>. Degli stanziamenti finanziari disposti a favore della Turchia, soltanto la parte a carico del bilancio UE deve essere soggetta all'approvazione congiunta da parte di Parlamento europeo e Consiglio, ma limitatamente ai casi nei quali sia necessario un emendamento all'atto di bilancio. Tutte le altre decisioni in materia di finanziamenti non comportano un intervento del Parlamento europeo, salvo l'attivazione da parte di questo degli strumenti di sindacato ispettivo. Tale risultato di esclusione del Parlamento europeo è massimo relativamente ad altri due strumenti finanziari attivati negli ultimi anni, quello sulla Siria e quello sull'Africa, che sono istituiti attraverso un accordo tra la Commissione e uno o più Stati membri senza essere soggetti ad un'approvazione né ad un parere da parte del Parlamento europeo<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Commissione europea, comunicazione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016)85 del 10 febbraio 2016, p. 20.

<sup>47</sup> Decisione della Commissione relativa al coordinamento delle iniziative dell'Unione e degli Stati membri tramite un meccanismo di coordinamento – lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, C(2015)9500 del 24 novembre 2015.

<sup>48</sup> L. DEN HERTOOG, "EU Budgetary Responses to the 'Refugees Crisis'. Reconfiguring the Funding Landscape", CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, May 2016, p. 10. Commissione Europea, Impegni degli Stati membri verso i fondi fiduciari, Allegato della Comunicazione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016)85 del 10 febbraio 2016. Nella stessa direzione si svilupperà ulteriormente il Fondo fiduciario per l'Africa, come delineato da ultimo nella Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016)385 del 7 giugno 2016.

Alla luce di queste considerazioni, la *Dichiarazione* del 18 marzo 2016 risulta avere un contenuto che non può essere inteso come la mera riproduzione di obblighi esistenti. Sebbene alcuni degli impegni abbiano una tale natura, ad esempio quelli relativi al rafforzamento della cooperazione per l'accelerazione dei negoziati sugli accordi in materia di liberalizzazione dei visti e di adesione o la riammissione degli immigrati in posizione irregolare, altri sono innovativi e tali da incidere su norme UE già in vigore. Si può dunque ritenere che essa sia un accordo internazionale<sup>49</sup>. Di contrario avviso è il parere del Servizio giuridico del Parlamento europeo, il quale ha escluso la natura giuridica di accordo internazionale, qualificandolo invece come un mero dialogo politico tra l'Unione e la Turchia, peraltro già esistente, che traduce questo dialogo in forme specifiche di cooperazione nel settore dell'asilo e della migrazione, senza modificare alcun atto giuridico dell'Unione<sup>50</sup>. Tant'è che il Parlamento europeo non ha inteso adire la Corte di giustizia in difesa delle proprie prerogative nonostante che la questione della natura giuridica della *Dichiarazione* sia stata oggetto di un apposito dibattito<sup>51</sup>.

La mancanza di interesse da parte del Parlamento europeo a contestare la natura giuridica della *Dichiarazione* e, dunque, la violazione delle proprie prerogative, ha reso molto improbabile un intervento della Corte di giustizia attraverso un ricorso diretto ai sensi dell'art. 263 del TFUE. Questo sia per il superamento dei termini da esso disposti per esperire un ricorso (due mesi dall'entrata in vigore dell'atto impugnato), sia per mancanza di altri soggetti interessati e legittimati ad agire, considerati i requisiti restrittivi disposti dall'art. 263, par. 4, TFUE in relazione alla legittimazione delle persone fisiche e giuridiche a presentare ricorsi d'annullamento di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Risultano, infatti, pendenti davanti al Tribunale tre ricorsi di annullamento dell'accordo presentati da persone fisiche, per la precisione tre richiedenti asilo presenti in Grecia<sup>52</sup>. Se il Tribunale applicherà l'orientamento consolidato, è prevedibile che questi ricorsi saranno dichiarati irricevibili per mancanza di legittimazione ad agire dei soggetti ricorrenti<sup>53</sup>. Ciò non esclude che la questione possa essere riproposta in futuro.

<sup>49</sup> Concludono in questo senso: O. CORTEN, "Accord politique ou juridique : Quelle est la nature du 'machin' conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?", cit.; M. GATTI, "La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?", in *Eurojus* del [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it); M. DEN HEIJER, T. SPIJKERBOER, "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?", cit.; V. CHETAIL, *Will the EU-Turkey migrant deal work in practice?*, in *The Graduate Institute Geneva* del 7 marzo 2016, disponibile su [www.graduateinstitute.it](http://www.graduateinstitute.it).

<sup>50</sup> Il parere è stato esposto oralmente nella seduta del 9 maggio 2016 della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni – LIBE – del Parlamento europeo: Aspetti giuridici della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, LIBE/8/06399, Presentazione a cura del servizio giuridico, disponibile su [www.europarl.eu](http://www.europarl.eu); N. NIELSEN, "EU-Turkey Deal Not Legal Binding Says EP Legal Chief", in *EuObserver* del 10 marzo 2016, disponibile su [euobserver.com](http://euobserver.com). Nello stesso senso si sono espressi S. PEERS, "The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment", *EU Law Analysis* del 18 marzo 2016, disponibile su [www.eulawanalysis.blogspot.it](http://www.eulawanalysis.blogspot.it) e D. THIM, "Why the EU-Turkey Deal Can Be Legal the Right Direction", in *EU Immigration and Asylum Law Policy* dell'11 marzo 2016, disponibile su [www.eumigrationlawblog.eu](http://www.eumigrationlawblog.eu).

<sup>51</sup> Dibattito tenuto nella plenaria del Parlamento europeo il 13 aprile 2016, disponibile su [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>52</sup> Corte di giustizia, cause T-192/16, T-257/16 e T-193/16. E. DE CAPITANI, "Is the European Council responsible for the so-called 'EU-Turkey Agreement'? The issue is on the Court of Justice table...", in *Free-group* del 7 giugno 2016, disponibile su [www.free-grup.eu](http://www.free-grup.eu).

<sup>53</sup> Tribunale, *Adedy e a. c. Consiglio*, cause T-541/10 e T-215/11, ordinanze del 27 novembre 2012.

Permane infatti la possibilità che l'invalidità per violazione delle forme sostanziali, sia invocata di fronte alla Corte di giustizia attraverso un ricorso in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE. L'invalidità dell'accordo potrebbe essere fatta valere di fronte alle giurisdizioni nazionali competenti a conoscere dei ricorsi individuali di persone interessate alle misure adottate dalla Grecia in attuazione dell'accordo, che dovrebbero rivolgersi alla Corte di giustizia nel caso ritenessero fondato il dubbio di validità sollevato.

Va da sé che nulla esclude che la qualificazione giuridica della *Dichiarazione* come di un accordo internazionale possa venire in rilievo in futuro nel caso in cui le parti coinvolte non fossero intenzionate ad ottemperare ai propri obblighi. Sarebbe interessante, ad esempio, osservare cosa accadrebbe se l'impegno a destinare ulteriori tre miliardi di Euro alla Turchia fosse disatteso. Si tratterebbe allora di accertare se esso sia suscettibile di una pretesa da parte della Turchia che potrebbe scaturire in una vera e propria controversia internazionale, volta anche ad accertare la natura di accordo internazionale nella *Dichiarazione* del 18 marzo 2016, nonché l'eventuale invalidità dello stesso per violazione delle norme interne sulla competenza a stipulare di cui all'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969<sup>54</sup>.

Infine, si può notare come le forme e i modi di questa cooperazione sono l'ennesima conferma di una tendenza che si va consolidando nell'Unione Europea ad agire con la massima flessibilità e con un intervento diretto da parte dei Governi degli Stati membri a discapito delle regole e delle competenze delle istituzioni UE<sup>55</sup>. L'accordo UE-Turchia è stato concluso, infatti, dai capi di Stato e di Governo per conto dell'UE in una materia di competenza dell'UE ed è produttivo di effetti su norme già in vigore dell'Unione europea. A tratti l'azione dei capi di Stato e di Governo si è completamente sostituita a quella delle istituzioni, salvo però utilizzare l'UE come 'luogo' dove esercitare tale azione esterna, in violazione sia delle regole UE sia di quelle dettate a livello nazionale. Il risultato è un'azione dei rappresentanti dei Governi ancora più 'libera' di come sarebbe stata se si fosse svolta nell'alveo proprio del diritto internazionale<sup>56</sup>. In tutti gli ordinamenti nazionali esistono infatti regole diverse sulla competenza a stipulare. In Italia, ad esempio, le norme costituzionali rilevanti tendono a limitare la conclusione di accordi in forma semplificata laddove si tratti, tra l'altro, di accordi di natura politica, che comportino modifiche di legge o notevoli conseguenze finanziarie<sup>57</sup>. Inoltre, dal combinato disposto

<sup>54</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015<sup>10</sup>, p. 77 ss. E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Torino, 2012, pp. 150-154. O. CORTEN, P. KLEIN, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Oxford, 2011. Sul punto si veda anche O. CORTEN, "Accord politique ou juridique : Quelle est la nature du 'machin' conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?", cit..

<sup>55</sup> E. CANNIZZARO, "Disintegration through Law?", cit., p. 6.

<sup>56</sup> Si veda anche la procedura e la forma dell'accordo concluso tra i Capi di Stato e di Governo con il Regno Unito volto a conferire ad esso uno *status* diverso in caso di permanenza nell'UE dopo referendum del 23 giugno 2016. Anche in tale caso sono risultate evidenti l'irritualità della forma e della procedura, incluso il rischio di una violazione delle norme interne sulla competenza a stipulare degli Stati parti. Si veda E. PISTOIA, "Should they stay...", in *SIDIBlog* del 15 giugno 2016, disponibile su [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org).

<sup>57</sup> La prassi è in realtà variegata e registra la tendenza da parte del Governo a procedere alla conclusione di accordi in forma semplificata, soprattutto in materia di riammissione. Sulla contrarietà di tale prassi rispetto alle norme costituzionali rilevanti si v. P. BONETTI, "Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali", in *Diritto degli stranieri*, B. NASCIBENE (a cura di), Padova, 2004, p. 324; A. BARBERA, "Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e cor-

degli articoli 10, 2° co., e 80 della Costituzione italiana, la conclusione di accordi in forma semplificata dovrebbe essere esclusa anche in materia di condizione giuridica dello straniero, pena la possibilità di aggirare attraverso la conclusione di accordi internazionali la riserva di legge costituzionale disposta da tale norma<sup>58</sup>. Infine, l'accordo UE-Turchia contempla anche il rimpatrio dei richiedenti asilo che risulta escluso nell'ordinamento italiano anche in virtù dell'art. 10, 3° co., della Costituzione. Se, dunque, i capi di Stato e di Governo avessero agito al di fuori dell'Unione, avrebbero probabilmente incontrato maggiori limiti di tipo istituzionale e procedurale, se non altro per il necessario coinvolgimento dei rispettivi parlamenti nazionali, secondo le forme e i modi previsti in ciascuno ordinamento.

## 8. Considerazioni conclusive

«Stemming the flows», l'obiettivo principale perseguito dall'Unione attraverso la cooperazione con la Turchia a partire dal settembre 2015, sembra essere stato raggiunto. Secondo quanto riportato nella seconda relazione sull'attuazione della *Dichiarazione*, si è passati da una media di 1740 persone sbarcate al giorno ad una di quarantasette a partire dal 1° maggio. Sembra, inoltre, che il temuto aumento degli sbarchi attraverso la rotta del Mediterraneo centrale verso le coste italiane non si sia verificato<sup>59</sup>. Anche il numero dei morti in mare è diminuito, sebbene non sia ancora azzerato: sette i morti accertati a partire dal 20 marzo, mentre solo nel mese di gennaio erano stati ottantanove<sup>60</sup>. Rispetto ai rimpatri, la cooperazione UE-Turchia ha prodotto un aumento degli allontanamenti effettivamente eseguiti sebbene ancora in gran parte relativi all'applicazione dell'accordo bilaterale tra Grecia e Turchia e agli accorgimenti adottati tra i due Governi per rendere esecutivo l'accordo<sup>61</sup>. La Commissione ha anche iniziato a valutare l'impatto del 'meccanismo 1:1', sottolineando come a fronte dei 511 siriani reinsediati ne sono stati rimpatriati trentuno, tutti su base volontaria<sup>62</sup>.

po elettorale”, in *Quaderni costituzionali* 1984, p. 439 ss.; M. FRANCHINI, “I poteri del Governo nella conclusione di accordi internazionali”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1980, p. 26 ss. Si permetta anche il rinvio a C. FAVILLI, “Quali modalità per la conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?”, in *Rivista di diritto internazionale* 2005, p. 165 ss.

<sup>58</sup> P. BONETTI, cit., p. 324; F. PASTORE, “L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti”, in *Rivista di diritto internazionale* 1998, p. 968 ss.

<sup>59</sup> Pur essendo sempre una rotta interessata da intensi flussi, i dati riportano un numero di sbarchi in linea con quelli del 2015. FRONTEX, *Central Med Remained under Migratory Pressure in Med*, 15 giugno 2015, disponibile su [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu).

<sup>60</sup> Second report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, COM(2016)349, cit., p. 2. Si veda anche la Prima relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, COM(2016)231, cit..

<sup>61</sup> Un totale di 1546 nei primi cinque mesi del 2016 di cui 462 erano persone entrate in modo irregolare a partire dal 20 marzo; *ivi*, p. 4.

<sup>62</sup> La Commissione sostiene di voler insistere sull'aumento dei posti per il reinsediamento, così che si diffonda il messaggio dell'esistenza di canali di ingresso legale e vi sia sempre meno incentivo ad affidarsi alle reti criminali; *ivi*, p. 8.

È molto probabile che proprio l'ambito dei rimpatri vedrà uno sviluppo significativo dopo che il sistema di asilo greco avrà smaltito l'arretrato delle richieste e dei ricorsi in materia di asilo, essendoci ancora 8500 siriani bloccati nelle isole greche, di cui 2300 arrivati dopo l'entrata in vigore dell'accordo e la cui domanda d'asilo dovrebbe essere dichiarata inammissibile, così da consentire l'avvio delle operazioni di rimpatrio verso la Turchia<sup>63</sup>. Sino a giugno 2016, nessun siriano è stato rimpatriato forzatamente e coloro che hanno presentato ricorso contro la decisione d'inammissibilità della domanda d'asilo, l'hanno visto accolto sulla base della constatazione dell'insicurezza della Turchia. Secondo la Commissione Europea questo impedisce una piena applicazione di tutte le misure previste nella *Dichiarazione* e «illustrates the fragility of the implementation of the Statement so far»<sup>64</sup>. Come si è visto, il timore che le decisioni delle Commissioni d'appello greche possano impedire l'esecuzione dei rimpatri dei richiedenti asilo, così indebolendo l'efficacia dissuasiva ad arrivare in Grecia in modo irregolare perseguita con l'accordo, ha indotto la Grecia a modificare la composizione delle Commissioni d'appello dietro sollecitazione della Commissione europea.

In realtà, proprio l'accesso alla giustizia da parte dei richiedenti asilo e la valutazione dellainsicurezza della Turchia in seguito all'esame individuale effettuato dalle Commissioni d'appello costituiscono il punto di forza della *Dichiarazione* perché, nonostante i profili critici sul piano normativo, consentono di affermare che la prima applicazione di esso tende ad essere rispettosa dei diritti individuali di ciascun richiedente protezione internazionale. Inoltre, se non vi fosse l'esame individuale della situazione di ogni ricorrente e la valutazione caso per caso della sicurezza oinsicurezza della Turchia alla luce di tutti gli elementi normativi e fattuali rilevanti, l'invalidità della *Dichiarazione* per contrasto con i diritti fondamentali e con la Convenzione di Ginevra sarebbe con molta probabilità accertata dalle autorità internazionali, in particolare dalla Corte europea dei diritti umani.

D'altra parte gli stessi dati riportati sulla drastica riduzione degli sbarchi e sui rimpatri dei migranti irregolari (esclusi, dunque, i richiedenti asilo) sembrano indicare che non sarà l'esito dei ricorsi dei 2.300 siriani ancora in attesa di decisione a mutare l'efficacia della *Dichiarazione*. Lo sarà semmai la volontà di un partner strategico quanto complicato come la Turchia di adempiere effettivamente a tutti i propri obblighi, soprattutto quelli di garanzia di *standard* dignitosi di accoglienza a prescindere dall'andamento del negoziato sull'accordo sulla liberalizzazione dei visti e delle altre, varie, questioni che caratterizzano le relazioni dell'Unione e degli Stati membri la Turchia<sup>65</sup>. Questo è il vero profilo di fragilità della cooperazione con la Turchia, che sarà efficace fino a quando la Turchia effettuerà quell'attività di contrasto dei trafficanti di esseri umani e di contenimento dei flussi vero l'Unione europea che si è impegnata ad effettuare. Il rischio che questo diventi un terreno fertile per una negoziazione continua, anche sugli altri fronti, diversi ma connessi, è indubbiamente elevato.

Raggiunto e consolidato l'obiettivo principale del contenimento dei flussi verso l'Europa, la valutazione dell'impatto dell'accordo dovrà necessariamente concentrarsi

<sup>63</sup> Ivi, p. 6; "Greece: Refugees stranded on the islands crushed by fear and uncertainty over their fate", 15 giugno 2016, disponibile su [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

<sup>64</sup> Second report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, cit., p. 6.

<sup>65</sup> Si veda, ad esempio, da ultimo, "Erdogan says Turkey may abandon Europe amid crisis after German 'blackmail' on Armenian genocide", in *RT Question More* del 6 giugno 2016, disponibile su [www.rt.com/news/345515-turkey-erdogan-genocide-germany/](http://www.rt.com/news/345515-turkey-erdogan-genocide-germany/).

sull'effettiva protezione offerta ai richiedenti asilo, in particolare ai cittadini siriani, nell'Unione e in Turchia, nonché sullo *status* dei migranti irregolari rimpatriati in Turchia, in quanto Paese di transito. Il destino dei rimpatriati nei Paesi di transito, attualmente scarsamente considerato nei tanti documenti ufficiali pubblicati dalla Commissione, dovrà invece essere debitamente valutato se, come pare, la cooperazione UE-Turchia sarà presa a modello per impostare secondo un nuovo approccio le relazioni dell'Unione con gli Stati di origine e di transito dei flussi migratori, in particolare con quelli del continente africano<sup>66</sup>.

**ABSTRACT. EU-Turkey Cooperation to Stem the Flows of Irregular Migrants and Asylum Seekers: Goal Achieved?**

Facing one of its most serious crisis since its creation, the EU has seen the cooperation with Turkey as the last resort attempt to save one of the symbol of the European Integration, the free movement Area. The domino effect of the 'closing borders' from Denmark towards the Balkan route made the cooperation with Turkey «to stem the flows» a dossier to deal with it a matter of urgency. Dialogues and meetings with the Turkey Prime minister started to be held periodically in order to agree a deal on a common strategy to returns irregular migrants and asylum seekers, readmit Syrians coming from Turkey, support Turkey as a host country for refugees and step up on the other open negotiations on visa liberalisation and accession.

The legal nature of this deal, the measures on return of asylum seekers, the qualification of Turkey as a safe country and the leading role played by Head of States and Governments are the most controversial issues raised by this cooperation.

*Keywords:* asylum; readmission; international agreement; Turkey; returns; safe third country.

<sup>66</sup> Commissione europea, Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016)385, cit.; si veda anche la proposta del Governo italiano, *Migration Compact. Contribution to an EU Strategy for External Action on Migration*, disponibile su [www.governo.it](http://www.governo.it).