



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista giuridica di classe A*

2022, n. 3

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

### Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesauro**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona  
**Giandonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFEREEES

**Bruno Barel**, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS  
**Federico Casolari**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria  
**Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Daniela Marrani**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Criseide Novi**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Angel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Angela Festa**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Anna Iermano**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Michele Messina**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"  
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli  
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## **Indice-Sommario** **2022, n. 3**

### **Editoriale**

*Novae e veteres* “frontiere” della cittadinanza europea  
*Angela Di Stasi* p. 1

### **Saggi e Articoli**

In tema di immunità dello Stato dalla giurisdizione: il complesso bilanciamento tra tutela dei diritti della persona e prerogative della Santa Sede p. 16  
*Silvia Cantoni*

The European Union External Action, Administrative Function and Human Rights Protection under the Lens of the EU Ombudsman and a Recent Strategic Initiative p. 39  
*Francesca Martines*

Libertà di espressione e tutela della dignità delle giornaliste: il contrasto all’*online sexist hate speech* nello spazio digitale europeo p. 67  
*Claudia Morini*

La normalizzazione della sorveglianza di massa nella prassi giurisprudenziale delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo: verso il cambio di paradigma del rapporto *privacy v. security* p. 105  
*Michele Nino*

Il diritto del minore alla libertà di religione: la recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e il rilievo della Convenzione sui diritti dal fanciullo p. 134  
*Giuseppina Pizzolante*

International Sanctions of the European Union in Search of Effectiveness and Accountability p. 158  
*Alfredo Rizzo*

### **Commenti e Note**

La risposta della Commissione europea al “deterioramento” del diritto di asilo in Grecia: riflessioni sull’attenuato attivismo dell’Istituzione “guardiana dei Trattati” p. 175  
*Marcella Cometti*

La migrazione legale per motivi di lavoro a due anni dalla presentazione del “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”: una riforma (in)compiuta? p. 211  
*Francesca Di Gianni*



Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori p. 245  
*Mirko Forti*

Environmental Solidarity in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards the Judicial Protection of (Intergenerational) Environmental Rights in the EU p. 266  
*Emanuele Vannata*



## LA RISPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA AL “DETERIORAMENTO” DEL DIRITTO DI ASILO IN GRECIA: RIFLESSIONI SULL’ATTENUATO ATTIVISMO DELL’ISTITUZIONE “GUARDIANA DEI TRATTATI”

Marcella Cometti\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema di asilo in Grecia e le relative violazioni del diritto UE. – 2.1. I respingimenti alla frontiera greco-turca e la risposta del Parlamento europeo e della società civile. – 2.2. La Turchia come Paese Terzo Sicuro nel contesto della procedura di asilo. – 2.2.1. La reazione della società civile. – 3. Un’analisi critica della risposta della Commissione europea alle interrogazioni del Parlamento europeo e alle denunce presentate dalla società civile. – 3.1. Sulle pratiche di respingimento. – 3.2. Sul concetto di Paese Terzo Sicuro nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. – 4. Le insufficienti misure messe in atto dalla Commissione europea a seguito delle violazioni, da parte della Grecia, del diritto dell’UE. – 5. Possibili soluzioni all’*impasse*: l’uso alternativo del rinvio pregiudiziale di interpretazione e la cd. condizionalità dei fondi. – 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Il sistema di asilo greco, in particolar modo da febbraio-marzo 2020 a seguito della riapertura delle frontiere da parte della Turchia<sup>1</sup>, versa in una condizione di profondo deterioramento in termini di tutela dei diritti fondamentali. Inoltre, l’accesso alla protezione internazionale è quotidianamente ostacolato dalle pratiche di respingimento messe in atto dalla Guardia di frontiera e costiera greca avvenute, per un determinato arco temporale, nello stesso contesto di operazioni dell’Agenzia FRONTEX<sup>2</sup>. A fronte di questo quadro (illustrato al par. 2), nel contributo si è svolta un’analisi della mobilitazione

---

#### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* Dottoranda in Diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali, Università degli Studi di Ferrara. Indirizzo e-mail: [marcella.cometti@unife.it](mailto:marcella.cometti@unife.it). Desidero ringraziare il Prof. Jacopo Alberti ed Elli Kriona Saranti per gli spunti e i preziosi suggerimenti ricevuti. Ogni errore o inesattezza rimane mia responsabilità.

<sup>1</sup> Per un’analisi completa sul punto si veda: A. DI PASCALE, *La situazione alla frontiera greco-turca: tra mancanza di solidarietà e (in)attuazione del diritto di asilo*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell’Europa Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, pp. 193-214.

<sup>2</sup> Si veda *infra* par. 2.1.

della società civile e del Parlamento europeo volta a stimolare una qualche reazione della Commissione europea quale “Guardiana dei Trattati”. La risposta dell’Istituzione (par. 3), derivata da uno studio trasversale dei documenti con cui la stessa replica alle sollecitazioni di cui sopra, delinea da un lato una sorta di inazione-osservazione dello *status quo*, dall’altro un qual certo “attenuato attivismo” nel tentare di porre rimedio agli inadempimenti degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea. Invero, le misure alternative alla procedura di infrazione (quali i Pilot, la Task Force e il dialogo informale con le autorità dello Stato membro) messe in atto dalla Commissione europea sembrano sortire deboli effetti a fronte di gravi violazioni (par. 4).

In questa cornice, al fine di ragionare su “vie rimediali” differenti e che non richiedano un coinvolgimento diretto della Commissione (par. 5), si volge lo sguardo allo strumento della condizionalità dei fondi e al c.d. “uso alternativo” del rinvio pregiudiziale d’interpretazione<sup>3</sup> il quale, d’altro canto, sembra di difficile realizzazione in Grecia, ove l’istituto non è mai stato attivato con riferimento alla normativa nazionale in materia di asilo e immigrazione. Rimane, così, in capo al Parlamento europeo, grazie al suo ruolo di controllore politico, l’arduo compito di sorvegliare sull’operato della Commissione e mettere in atto tutte le misure utili a esercitare una qual certa influenza su di essa, affinché non si “dimentichi” del ruolo di guardiana affidatole dai Trattati.

Il quadro delineato nel contributo si vuole inserire all’interno della più ampia riflessione sul margine di discrezionalità della Commissione europea nell’avviare procedure d’infrazione<sup>4</sup> per mettere in luce nuovi elementi fattuali che, effettivamente, sembrerebbero chiamare anch’essi ad un cambio di paradigma. Segnatamente, nel contesto delle politiche d’immigrazione e asilo, gioca un ruolo determinante la mancanza di un livello di “tensione conflittuale con le resistenze degli ordinamenti nazionali (di natura organizzativa, amministrativa ovvero politica)”<sup>5</sup> su cui la Commissione dovrebbe sorvegliare attivamente. È, infatti, la presenza di tale tensione tra ordinamenti nazionali e ordinamento dell’UE che rende indispensabile un sistema non solo di *private enforcement* bensì, anche, di *public enforcement*, di cui la procedura d’infrazione rappresenta la stella polare. Se tale “tensione conflittuale” si appiana, ecco che la Commissione tenderà ad indicare il sistema di *private enforcement* come quello idoneo ad assicurare il rispetto del diritto dell’UE nei singoli ordinamenti nazionali.

Effettivamente, nel contesto delle politiche sulla migrazione e dell’asilo, si sta assistendo ad una convergenza di vedute tra sistemi nazionali e dell’Unione europea, nel

---

<sup>3</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Terza edizione, Torino, p. 339.

<sup>4</sup> Si veda: L. PRETE, B. SMULDERS, *The Coming age of infringement proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 47, pp. 9-61; C. AMALFITANO, *La procedura di “condanna” degli Stati membri dell’Unione europea*, Milano, 2012, in particolare p. 297; E. VARNAY, *Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU procedures*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, p. 836; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2020, n.19, p. 241 e ss; L. PRETE, B. SMULDERS, *The age of maturity of infringement proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2021, n. 58, pp. 285-332. Si veda anche: M. CONDINANZI, J. ALBERTI, C. BORELLI, *Though in need of reform, the watchdog is still watching*, politico.eu, disponibile in: <https://www.politico.eu/article/reform-watchdog-eu-law-european-commission/>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

senso di un lento ma inesorabile abbassamento dello standard di tutela attraverso la proposta di riforme che comportano, di fatto, l'erosione del diritto di asilo. Questa sinergia risulta chiara non solo osservando il posizionamento della Commissione rispetto allo sfaldamento del diritto di asilo greco, ma anche se si mettono a confronto alcune disposizioni della normativa nazionale lituana, così come riformata nell'estate del 2021<sup>6</sup>, e la proposta di Decisione del Consiglio ex art. 78 par. 3 TFUE presentata dalla Commissione a dicembre dello stesso anno<sup>7</sup>.

Ancor più, la ritrosia della Commissione nell'avviare una procedura di infrazione, potrebbe derivare anche dalla prassi che vede una non chiara definizione di responsabilità tra gli attori (Stati membri, istituzioni e Agenzie dell'UE) che gravitano attorno al sistema *hotspot*<sup>8</sup>, attuano i controlli alle frontiere dell'UE o che sono coinvolti nella procedura di asilo nello spazio amministrativo europeo integrato. Invero, sempre più, assistiamo ad una commistione di competenze (e, conseguentemente di responsabilità) tra Agenzie dell'UE e amministrazioni nazionali che si potrebbe sussumere nel binomio "implementazione-monitoraggio" della normativa dell'Unione<sup>9</sup>. Se, certamente, in questo senso le Agenzie rappresentano delle "antenne" della Commissione operative sul territorio degli Stati membri<sup>10</sup>, d'altro canto la presenza di loro funzionari a supporto di amministrazioni nazionali che violano il diritto dell'UE<sup>11</sup> potrebbe portare alla paradossale e opposta conseguenza di disincentivare (anziché svolgere una funzione servente all') l'attivazione di procedure di infrazione.

Se così fosse, constato - nel caso illustrato - il fallimento del sistema di cooperazione giurisdizionale come garantito dall'art. 267 TFUE, rimane da volgere lo sguardo al Parlamento europeo il quale assume un ruolo decisivo di controllo politico sulla

<sup>6</sup> SEIMAS DELLA REPUBBLICA DI LITUANIA del 13 luglio 2021 XIV-506 "On the Law of the Republic of Lithuania Amending Articles 5, 71, 76, 77, 79, 113, 131, 136, 138, 139, 140 of the Law on the Legal Status of Aliens No. IX-2206 and Supplement of the Law with Chapter IX"; Seimas della Repubblica di Lituania del 10 agosto 2021 XIV-515 "On the Law of the Republic of Lithuania on the Legal Status of Aliens No. IX-2206 Amendment to Article 67".

<sup>7</sup> Proposta di Decisione del Consiglio relativa a misure temporanee di emergenza a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia, del 1° dicembre 2021, COM (2021) 752 def.

<sup>8</sup> S. TAS, *Fundamental Rights Violation in the hotspots: who is watching over them?*, in *European Papers*, 2022, n. 1, p. 224: "The European Commission has a coordinating and monitoring role in the hotspots. As guardian of the Treaties, it must ensure that the EU hotspot approach is implemented and managed in line with EU law and protects fundamental rights. This dual role of both management and oversight places the Commission in a delicate position. In addition to its reporting role, mentioned above, the Commission issues recommendations on the implementation of the hotspots approach".

<sup>9</sup> A tal proposito, non sarà un caso se l'Agenzia dell'UE per l'Asilo, in una risposta di accesso agli atti, ha confermato che secondo le Standard Operating Procedure del Servizio Greco per l'asilo sul trattamento dei casi di ammissibilità ai sensi della Decisione ministeriale del 7 giugno 2021, l'EUAA conduce solo colloqui e non redige pareri. Pertanto, dopo giugno 2021, l'EUAA non ha redatto alcun parere di ammissibilità in base al concetto di Paese Terzo Sicuro.

<sup>10</sup> J. ALBERTI, *Le Agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 246 e ss.

<sup>11</sup> Come accaduto per FRONTEX e le sue operazioni condotte nel Mar Egeo (vedi *infra* relativamente quanto detto sul rapporto di OLAF); ma, lo stesso si potrebbe sostenere, anche se in termini diversi, per la presenza dell'EUAA in Lituania: sia consentito rinviare a M. COMETTI, *La "strumentalizzazione" delle persone migranti: la risposta dell'Unione europea e la reazione lituana a confronto. Un'occasione per riflettere (anche) sull'operato dell'Agenzie dell'UE per l'asilo*, in *European Papers*, 2022, n. 1, pp. 287-304.

Commissione e di tramite di istanze rivolte dalla società civile a quella che dovrebbe essere la “Guardiana dei Trattati”.

## 2. Il sistema di asilo in Grecia e le relative violazioni del diritto UE

La Grecia rappresenta lo Stato membro ove le politiche dell’Unione europea in materia di asilo sono state sperimentate nella prassi per poi confluire nelle proposte normative ad oggi pendenti e presentate, a settembre 2020, con il Nuovo Patto europeo sulla Migrazione e l’asilo<sup>12</sup>. Come sostenuto in dottrina, la Commissione europea, in particolare, ha esercitato (e continua ad esercitare) una certa influenza che ha condotto a “una *reformatio in peius* della legislazione statale di attuazione ostacolando l’adozione di standard procedurali più garantisti da parte delle autorità greche con modalità e obbiettivi non giustificati da esigenze di effettività del diritto dell’UE”<sup>13</sup>.

In aggiunta a ciò, le recenti modifiche alla normativa nazionale in materia di asilo approvate dal governo insediatosi a luglio del 2019<sup>14</sup>, alcune decisioni e circolari ministeriali<sup>15</sup> e la pandemia da Covid-19<sup>16</sup> hanno segnato per il sistema di asilo del Paese un ulteriore deterioramento, arrivato al suo culmine a fine febbraio 2020 quando la Turchia ha riaperto le frontiere con la Grecia, permettendo a migliaia di persone di attraversare liberamente il confine.

In particolare, destano preoccupazione per la gravità delle loro conseguenze in termini di tutela di diritti fondamentali un composito insieme di misure che verranno di

---

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, del 23 settembre 2020, COM (2020) 609 def.; ASGI, *Esperimento Grecia: il diritto di asilo e la sua applicazione dopo l’accordo (Dichiarazione) UE-Turchia del 18 marzo 2016*, [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016\\_giugno\\_Esperimento-Grecia.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016_giugno_Esperimento-Grecia.pdf); ASGI, *Esperimento Grecia: un’idea di Europa*, <https://pushandback.files.wordpress.com/2016/07/unidea-di-europa-it.pdf>; RSA e PRO ASYL, *EU-Turkey deal: 5 Years of Shame – Rule of law capture by a Statement*, Marzo 2021, p. 4, [https://rsaean.org/wp-content/uploads/2021/03/RSA\\_PROASYL\\_EU-TR\\_RoL\\_Capture.pdf](https://rsaean.org/wp-content/uploads/2021/03/RSA_PROASYL_EU-TR_RoL_Capture.pdf); E. KARAGEORGIU, *The impact of the new EU Pact on Europe’s external borders: The case of Greece*, 28 Settembre 2020, <https://www.asileproject.eu/the-impact-of-the-new-eu-pact-on-europes-external-borders-the-case-of-greece/>.

<sup>13</sup> D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, Bari, 2020, p. 239; RSA e PRO ASYL, *EU-Turkey deal: 5 Years of Shame – Rule of law capture by a Statement*, cit., p. 1.

<sup>14</sup> L 4636/2019, “on international protection and other provisions”, Gazette 169/A/1-11-2019; L 4686/2020, “Improvement of the migration legislation, amendment of L. 4636/2019 (A’ 169), 4375/2016 (A’ 51), 4251/2014 (A’ 80) and other provisions”, Gov. Gazette A’ 96 /12-5-2020.

<sup>15</sup> Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, Gov. Gazzetta B’ 2425 del 7 giugno 2021, JMD 472687/2021, Gov. Gazzetta B’ 6246 del 27 dicembre 2021 e Circolare 112808/2021 of the Ministry of Migration and Asylum del 7 luglio 2021 “Υποβολή σε Περιφερειακά Γραφεία και Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου της ενδοχώρας μεταγενέστερων αιτήσεων από πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς, των οποίων προηγούμενη αίτηση για παροχή διεθνούς προστασίας έχει εξεταστεί με τη διαδικασία του άρθρου 90 του ν. 4636/2019 (Α’169) και έχει απορριφθεί τελεσίδικα ως απαράδεκτη κατ’ άρθρο 84 παρ. 1 περ. (δ)”.

<sup>16</sup> Più in generale, sull’impatto della pandemia da Covid 19 relativamente la chiusura delle frontiere esterne, si veda: L. MARIN, *The Covid-19 crisis and the closure of external borders: another stress-test for the challenging construction of solidarity within the EU?*, in *European Papers*, European Forum, 28 Ottobre 2020, n. 2, pp. 1071-1086.



seguito più dettagliatamente esposte. Si fa riferimento ai respingimenti attuati dalla Guardia di Frontiera e Costiera greca<sup>17</sup>, all'istituzione di una tassa di 100 euro per la presentazione di una seconda domanda reiterata di asilo<sup>18</sup> e alla violazione dell'art. 38 par. 4 della cd. Direttiva Procedure<sup>19</sup> il quale statuisce che se il Paese Terzo sicuro (nel caso di specie la Turchia) non concede al richiedente l'ingresso nel suo territorio, lo Stato membro deve assicurare il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II<sup>20</sup>.

## 2.1. I respingimenti alla frontiera greco – turca e la risposta del Parlamento europeo e della società civile

Le pratiche di *pushbacks* operate alle frontiere dell'Unione europea rappresentano, oramai, una prassi consolidata messa in atto dalle autorità degli Stati membri per impedire alle persone migranti di accedere alla procedura di asilo<sup>21</sup>. Con il passare del tempo, le modalità con cui avvengono i respingimenti informali si fanno, via via, sempre più

<sup>17</sup> Il 20 dicembre 2021, la Corte EDU ha annunciato che sono stati trasmessi otto casi alle autorità greche a seguito di 32 domande di 47 richiedenti asilo che erano stati violentemente respinti da Evros, Creta, Kos, Kalymnos, Lesbo, Samos, <https://ecre.org/greece-pushbacks-by-sea-to-go-before-ecthr-access-to-procedures-restricted-on-land-rule-of-law-concerns-in-asylum-system-persist-commission-challenges-legality-of-the-safe-third-country-concept/>. Si veda, inoltre, tra molti: UNHCR, *UNHCR warns of increasing violence and human rights violations at European borders*, 21 febbraio 2022, <https://www.unhcr.org/news/press/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html>; Lighthouse Report, *Aegean pushbacks lead to drowning*, 17 febbraio 2022, <https://www.lighthousereports.nl/investigation/aegean-pushbacks-lead-to-drowning/>; Greek Council for Refugees, *National Transparency Authority should publish the full investigation regarding pushbacks in accordance with the principle of transparency*, 7 aprile 2022, [https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1940-national-transparency-authority-should-publish-the-full-investigation-regarding-pushbacks-in-accordance-with-the-principle-of-transparency#\\_edn6](https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1940-national-transparency-authority-should-publish-the-full-investigation-regarding-pushbacks-in-accordance-with-the-principle-of-transparency#_edn6).

<sup>18</sup> Art 23 L n. 4825/2021 “Reform of deportation and return procedures of third country nationals, attracting investors and digital nomads, issues of residence permits and procedures for granting international protection, provisions within the competence of the Ministry of Migration and Asylum and the Ministry of Citizen Protection and other emergency provisions”, Gov. Gazette A’ 157/4-9-2021 e JMD n. 472687/2021.

<sup>19</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, del 26 giugno 2013, in *GUUE L 180 del 29 giugno 2013*, p. 60–95.

<sup>20</sup> Anche se per questioni di spazio non verrà affrontata nel presente contributo, suscita inoltre dubbi di compatibilità con la normativa dell'Unione europea la detenzione di richiedenti asilo ben documentata da diversi reports e oggetto di interrogazioni parlamentari sia a livello nazionale sia da parte di membri del Parlamento europeo. RSA e PRO ASYL, *Persisting systematic detention of asylum seekers in Greece*, Giugno 2022, [https://rsaegrean.org/wp-content/uploads/2022/06/RSA\\_LN\\_Detention\\_EN.pdf](https://rsaegrean.org/wp-content/uploads/2022/06/RSA_LN_Detention_EN.pdf); interrogazione parlamentare nazionale ai ministri della Salute e protezione sociale, della Giustizia e della Migrazione e asilo n. 11877389 e relativa risposta 11903043, <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c0d5184d-7550-4265-8e0b-078e1bc7375a/11877389.pdf> e in <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/11903043.pdf>; interrogazione con richiesta di risposta scritta alla Commissione europea E-002308/2022; ECRE e AIDA, *Asylum in Europe: the situation of applicants for international protection in 2021*, p. 8.

<sup>21</sup> M. ASTUTI, C. BOVE, A. BRAMBILLA, A. LICCI, E. S. RIZZI, U. STEGE, I. STOJANOVA, “*Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti*” I diritti fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2022, n. 1, pp. 2-49.

sofisticata e gravi in termini di trattamento delle persone coinvolte e di violazione del principio dello stato di diritto<sup>22</sup>. Come messo in luce anche nella recente sentenza *M.H. e altri* della Corte europea per i diritti dell'uomo i *pushbacks* comportano per chi li subisce difficoltà – se non, spesso, l'impossibilità – di “accedere a canali di giustizia nei confronti delle autorità di quegli Stati che fanno del respingimento lo strumento principale di gestione delle proprie frontiere”<sup>23</sup>. Tale impedimento non riguarda solo la natura stessa dei respingimenti ma, sempre più, ha a che vedere anche con l'ostruzionismo perpetrato dagli Stati membri nei confronti di ONG che hanno il precipuo compito di fornire assistenza legale o svolgere attività di monitoraggio in confine<sup>24</sup>.

I respingimenti in frontiera comportano perdite di vite umane, trattamenti disumani e negazione dell'accesso alla procedura di asilo, in netta violazione degli articoli 1<sup>25</sup>, 2, 4, 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dell'articolo 6 della Direttiva sulle procedure di asilo<sup>26</sup>.

Costituendo una delle principali porte di accesso al territorio dell'Unione europea, anche la Grecia, in particolar modo da febbraio-marzo 2020 in poi, ha fatto dei *pushbacks* la principale risposta alla riapertura dei confini da parte della Turchia<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Aegean Boat Report, *Pushback's after arriving on Lesbos*, <https://aegeanboatreport.com/2020/08/31/pushbacks-after-arriving-on-lesvos/>; OXFAM, *Alleged pushbacks at Greek border are persistent and systematic*, 17 giugno 2021, <https://www.oxfam.org/en/press-releases/alleged-pushbacks-greek-border-are-persistent-and-systematic>; interrogazione con richiesta di risposta scritta alla Commissione europea, E-001519/2022: “A recent report by Human Rights Watch has criticised Greek security forces for using third-country nationals to forcibly push back asylum seekers to Turkey”; Human Rights Watch, *Greece Using Other Migrants to Expel Asylum Seekers, Stripped, Robbed, and Forced Back to Turkey; No Chance to Seek Asylum*, [https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2022/04/greece0422\\_web\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2022/04/greece0422_web_0.pdf).

<sup>23</sup> F. GATTA, *Il capolinea dello stato di diritto: la Croazia e la rotta balcanica, tra Schengen, l'Unione europea e violazioni sistematiche dei diritti umani alle frontiere*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2022, pp. 338-371.

<sup>24</sup> UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders, *Statement on preliminary observations and recommendations following official visit to Greece*, 22 giugno 2022, <https://srdefenders.org/statement-on-preliminary-observations-and-recommendations-following-official-visit-to-greece/>; ECRE, *EU Eastern Borders: Belarus and Poland Enact Brutal Violence and Block Aid Workers, Lithuania Lifts State of Emergency*, 14 gennaio 2022, <https://ecre.org/eu-eastern-borders-belarus-and-poland-enact-brutal-violence-and-block-aid-workers-lithuania-lifts-state-of-emergency/>; lettera del 16 giugno 2022 della commissione LIBE del Parlamento europeo indirizzata alla Commissione europea dalla quale si legge che: “the last days local and national press is referring to information given by the police by which NGOs are under investigation for possible involvement in smuggling of irregular migrants. We sincerely hope that this is not going to evolve into a situation by which NGOs providing legal assistance would be criminalised for doing so”, documento in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti; F. GATTA, *Il capolinea dello stato di diritto: la Croazia e la rotta balcanica, tra Schengen, l'Unione europea e violazioni sistematiche dei diritti umani alle frontiere*, cit., p. 350 e ss.

<sup>25</sup> Con riferimento al concetto di dignità umana, così come tutelato dall'art. 1 della Carta, si veda: A. DI STASI, *Human Dignity as a Normative Concept. “Dialogue” Between European Courts (ECtHR and CJEU)?*, in P. PINTO DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK (eds.), *Judicial Power in a Globalized World*, Cham (Switzerland), pp. 115-130.

<sup>26</sup> Direttiva 2013/32/UE, cit.

<sup>27</sup> Sulla riapertura del confine da parte della Turchia e la conseguente dichiarazione dello stato di emergenza da parte della Grecia si veda: A. DI PASCALE, *La situazione alla frontiera greco-turca: tra mancanza di solidarietà e (in)attuazione del diritto di asilo*, cit., p. 201; si veda anche: EUROPEAN CENTRE FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS, *Analyzing Greek Pushbacks: Over 20 Years of Concealed State*

Osservato sotto la lente dell'Unione europea, il tema dei respingimenti informali messi in atto dalla Guardia di frontiera e costiera greca al confine con la Turchia è strettamente intrecciato all'istituzione, nel gennaio 2021 del *Frontex Scrutiny Working Group* in seno alla commissione LIBE<sup>28</sup>, alle dimissioni, del 28 aprile 2022, del direttore esecutivo di FRONTEX<sup>29</sup> e al Report dell'Ufficio europeo antifrode (OLAF) che fornisce prove dettagliate a sostegno del fatto che i funzionari dell'Agenzia erano a conoscenza di tali respingimenti e che, deliberatamente, non hanno denunciato gli stessi<sup>30</sup>. Riguardano altresì respingimenti attuati dalla Guardia di costiera greca anche i ricorsi proposti alla Corte di Giustizia dell'UE contro FRONTEX rispettivamente il 10 marzo 2022 per risarcimento danni e il 21 maggio 2021 ex art. 265 TFUE (azione in carenza).<sup>31</sup>

Inoltre, a riprova dell'importanza del tema e dell'attenzione che esso suscita a livello di Unione europea, in un ritaglio temporale di due anni (luglio 2020-luglio 2022), sono state presentate da membri del Parlamento europeo almeno sedici interrogazioni alla Commissione europea riguardanti *pushbacks* attuati dalla Guardia di frontiera e costiera greca al confine con la Turchia<sup>32</sup>. Il 27 aprile 2021, cinque ONG greche hanno inviato una lettera alla Commissione europea esprimendo preoccupazione riguardo ai persistenti respingimenti attuati dalla Grecia e chiedendo qual è la valutazione della Commissione sull'adempimento da parte dello Stato membro degli obblighi legati al rispetto del principio di non respingimento ai sensi degli articoli 4 e 19 (2) della Carta<sup>33</sup>.

Ancor più, il 16 giugno del 2022, la stessa commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha inviato una lettera ai vicepresidenti della Commissione europea e alla Commissaria per gli Affari Interni esprimendo profonda preoccupazione in merito ad attendibili *reports* riguardanti respingimenti di richiedenti asilo dalla Grecia alla Turchia attraverso la zona di confine

---

*Policy*

*Without*

*Accountability,*

[https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/ecchr\\_analysis\\_greek\\_pushback\\_practice.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/ecchr_analysis_greek_pushback_practice.pdf).

<sup>28</sup> Working document, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, del 24 luglio 2021 p. 3 e ss.

<sup>29</sup> F.R. PARTIPILO, *Frontex at a turning point? Fabrice Leggeri's resignation and some prospects for the EU Border and Coast Guard Agency*, giugno 2022, Editoriale Adim Blog, [https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/06/SodaPDF-processed-1.-Partipilio\\_Editoriale\\_DEF.pdf](https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/06/SodaPDF-processed-1.-Partipilio_Editoriale_DEF.pdf).

<sup>30</sup> Spiegel international, *Classified Report Reveals Full Extent of Frontex Scandal*, 29 luglio 2022, <https://www.spiegel.de/international/europe/frontex-scandal-classified-report-reveals-full-extent-of-cover-up-a-cd749d04-689d-4407-8939-9e1bf55175fd>; interrogazione parlamentare con richiesta di risposta scritta alla Commissione europea E-000861/2022.

<sup>31</sup> Ricorso proposto il 10 marzo 2022, *Hamoudi/Frontex*, causa T-136/22; ricorso proposto il 21 maggio 2021, *SS e ST c. Frontex*, causa T-282/21. Su quest'ultimo il Tribunale si è già espresso, si veda: Tribunale, ordinanza del 7 aprile 2022, *SS e ST c. Frontex*, causa T-282/21.

<sup>32</sup> Interrogazioni parlamentari alla Commissione europea con richiesta di risposta scritta: E-004168/2020; E-004816/2020, E-004566/2020, E-004587/2020; E-001667/2021, E-002697/2021, E-005571/2021, E-000259/2022, E-001438/2022, E-000861/2022, E-001639/2022, E-001519/2022, E-001951/2022, P-001972/2022, E-2152/2022, E-2668/2022.

<sup>33</sup> Lettera del 27 aprile 2021 inviata alla Commissione per gli Affari Interni Johansson da parte della società civile, riferimento: B/6/27.4.2021, p. 1, 2 (doc. in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti).

terrestre del fiume Evros<sup>34</sup>. Alla luce di tali documenti, la Commissione LIBE ritiene che la Commissione europea abbia il dovere di condannare qualsiasi uso della violenza, di far rispettare l'*acquis* dell'Unione - anche attraverso procedure di infrazione nell'ambito delle denunce pendenti - e di adottare tutte le misure necessarie per garantire che lo stato di diritto sia rispettato dagli Stati membri. Nel testo della lettera, poi, si ribadisce anche la responsabilità della Commissione a garantire che la Grecia dia attuazione alle misure disposte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi *infra*) e a far sì che il diritto nazionale, dell'UE e internazionale sia rispettato alle frontiere esterne dell'UE.

A tale lettera è seguita la risposta del Ministero della Migrazione e dell'Asilo greco<sup>35</sup> - il quale è anche stato successivamente invitato, il 27 giugno, ad uno scambio di opinioni presso la commissione LIBE<sup>36</sup> - e la risposta, del 14 luglio 2022, della Commissione europea (il cui contenuto verrà approfondito al par. 4.1).

Per quanto concerne denunce presentate e iniziative intraprese a livello internazionale, il 3 maggio 2021, la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, chiedeva al governo greco di porre fine a queste pratiche [di respingimento] e garantire lo svolgimento di indagini indipendenti ed efficaci<sup>37</sup>; il 26 aprile 2022, un Report dello Special Rapporteur dell'ONU sui diritti umani dei migranti “Human rights violations at international borders: trends, prevention and accountability”<sup>38</sup> descrive la pratica dei *pushbacks* in Grecia come una “*de facto* general policy”. Per giunta, in meno di un mese (dal 15 maggio 2022 al 22 giugno 2022) sono state inoltrate 14 richieste di misure *ad interim* alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo - secondo quanto previsto dall'art. 39 del suo Regolamento di Procedura<sup>39</sup> - delle quali almeno 13 sono state effettivamente disposte; con tali misure la Corte ha indicato alle autorità greche di garantire alle persone interessate dai respingimenti un'immediata assistenza umanitaria e medica e di facilitare l'accesso alle procedure di accoglienza e identificazione previste

---

<sup>34</sup> Lettera della commissione LIBE, IPOL-COM-LIBE D (2022) 19354 del 16 giugno 2022, in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti.

<sup>35</sup> Lettera del 20 giugno 2022 in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta accesso agli atti.

<sup>36</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220624IPR33818/allegations-of-pushbacks-in-greece-the-minister-of-migration-in-parliament>.

<sup>37</sup> <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/greek-authorities-should-investigate-allegations-of-pushbacks-and-ill-treatment-of-migrants-ensure-an-enabling-environment-for-ngos-and-improve-recept>

<sup>38</sup> “In Greece, pushbacks at land and sea borders have become *de facto* general policy. UNHCR has recorded almost 540 separate incidents during the period 2020–2021, 40 involving at least 17,000 people who were reportedly returned by force, informally, to Turkey. The Special Rapporteur is concerned about the significant increase in the number of people prevented from entering Greek territory, as part of the declared strategy of the authorities. Greece reportedly deterred over 140,000 people from entering the country between April and November 2021, and has announced an extension to a fence in the Evros region. In the Aegean Sea, NGOs have documented at least 147 incidents of the forcible return of 7,000 migrants, including children, to Turkey by the Hellenic Coast Guard, without due process”, 26 aprile 2022, <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/report-human-rights-violations-international-borders-trends-prevention-and>. A questo proposito si veda anche la dichiarazione dell'UN High Commissioner for Refugees Filippo Grandi, 21 febbraio 2022, <https://www.unhcr.org/news/press/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html>.

<sup>39</sup> Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, 1 gennaio 2020, Strasburgo, [https://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_ITA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ITA.pdf).

dalla legge<sup>40</sup>. D'altro canto, le autorità greche hanno omesso di portare in salvo le persone destinatarie delle stesse<sup>41</sup>.

Anche a livello nazionale, tra il 2020 e il 2021, sono state presentate tre interrogazioni parlamentari da parte della Coalizione della Sinistra Radicale riguardanti i respingimenti informali alla frontiera greco-turca<sup>42</sup>. Per giunta, a seguito di denunce presentate al Responsabile per i diritti fondamentali di FRONTEX e riguardanti personale della Guardia di frontiera e costiera greca, il *Greek Ombudsman* ha avviato, nel 2021, due investigazioni riguardanti episodi di *pushbacks*<sup>43</sup>. Infine, sebbene a seguito di un'indagine promossa dalla National Transparency Authority (NTA) greca - i cui risultati sono stati pubblicati a maggio 2022 - non siano state trovate prove sufficienti a dimostrare la messa in atto di tali pratiche da parte della Guardia di frontiera e costiera, sono sorti dubbi (poi rivelatesi fondati) riguardanti le modalità di investigazione messe in atto<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Così si legge dalla lettera della commissione LIBE, IPOL-COM-LIBE D (2022) 19354, del 16 giugno 2022, in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti; a tal proposito si veda anche: <https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1974-new-echr-decision-instructing-greece-to-save-syrian-refugees-at-the-evros-region-we-call-on-the-greek-government-to-comply-and-save-their-lives>.

<sup>41</sup> Come riportato anche in un'interrogazione rivolta da un membro del Parlamento europeo alla Commissione, 94 siriani, tra cui minori con problemi di salute e giovani madri con bambini, sono stati recentemente bloccati su un isolotto del fiume Evros per diversi giorni senza cibo né acqua. Nonostante le misure provvisorie introdotte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 24 maggio 2022 per garantire che le persone ricevessero assistenza umanitaria e medica immediata e rientrassero nelle procedure di accoglienza e identificazione previste dalla legge, queste sono state respinte in Turchia, si veda: interrogazione parlamentare urgente con richiesta di risposta scritta alla Commissione europea, P-001972/2022, del 30 maggio 2022. Sul punto si veda anche: <https://ecre.org/greece-authorities-ignore-echr-interim-measures-and-distress-calls-as-turkiye-increase-return-efforts-of-refugees-systematic-detention-of-asylum-seekers-persists/> e Protecting Rights at Borders, *When there's a will, there's a way to protection*, aprile 2022, [https://drc.ngo/media/3gboifyy/prab-report-january-to-march-2022\\_final.pdf](https://drc.ngo/media/3gboifyy/prab-report-january-to-march-2022_final.pdf).

<sup>42</sup> Reference 5234 del 16.05.2022 (indirizzata al Ministro per l'Asilo e Immigrazione), 11960755.pdf ([hellenicparliament.gr](https://hellenicparliament.gr)); reference 1684 del 03.12.2021 (indirizzata alla Guardia Costiera ellenica), 11804933.pdf ([hellenicparliament.gr](https://hellenicparliament.gr)); reference 11 del 04.10.2021 (indirizzata alla guardia Costiera ellenica), 11742979.pdf ([hellenicparliament.gr](https://hellenicparliament.gr)). Si tratta di interrogazioni scritte - Ερωτήσεις - che i parlamentari possono rivolgere ai ministri su qualsiasi questione pubblica, con l'obiettivo di informare il Parlamento sulla questione. I ministri devono rispondere per iscritto ai parlamentari interroganti entro venticinque giorni, Regolamento del Parlamento disponibile in: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouliton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>.

<sup>43</sup> Art. 111 del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624*, in *GUUE L 295 del 14 novembre 2019*, pp. 1-131; *Greek Ombudsman to investigate complaint about pushback to Turkey of Frontex interpreter, after receiving complaint from Frontex*, 1 dicembre 2021, <https://www.synigoros.gr/en/category/grafeio-typoy-and-epikoinwnias/post/greek-ombudsman-to-investigate-complaint-about-pushback-to-turkey-of-frontex-interpretor-after-receiving-complaint-from-frontex>.

<sup>44</sup> Politico.eu, *Greek Transparency agency removes migration report over data breach*, 13 maggio 2022, <https://www.politico.eu/article/greek-transparency-agency-report-data-breach-migration-european-commission/>. Il rapporto pubblicato non ha anonimizzato in modo sicuro i nomi delle persone che sono state intervistate durante le indagini. Ciò ha rivelato come esso si basi in gran parte (circa il 45%) su interviste a ufficiali della polizia e della guardia costiera, che avrebbero potuto essere potenzialmente coinvolti nei presunti respingimenti.

## 2.2. La Turchia come Paese Terzo sicuro nel contesto della procedura di asilo

Con la Decisione Ministeriale n. 4299 del 7 giugno 2021<sup>45</sup> la Turchia è stata designata quale Paese Terzo Sicuro<sup>46</sup> per le persone di nazionalità pakistana, bengalese, siriana, afghana e somala<sup>47</sup>. La Decisione si rivolge alle cinque nazionalità che nel 2020 costituivano il 67% dei richiedenti asilo in Grecia, tre delle quali avevano tassi molto alti di riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria.<sup>48</sup>

Conseguentemente, le domande di asilo presentate su tutto il territorio greco da richiedenti protezione internazionale appartenenti a una di queste cinque nazionalità non vengono esaminate nel merito, bensì solo sotto il profilo dell'ammissibilità. Come messo in luce nelle *Standard Operating Procedure* dell'Ufficio di Supporto per l'asilo (EASO) in vigore dal 1 luglio 2019<sup>49</sup>, durante il colloquio sull'ammissibilità devono essere esplorati gli elementi rilevanti per la valutazione dell'applicazione del concetto di Paese Terzo sicuro, tra cui l'identità, la nazionalità del richiedente asilo, i motivi per cui ha lasciato la Turchia e il timore di farvi rientro.

A seguito dell'entrata in vigore della Decisione Ministeriale si è, così, assistito ad un drastico aumento di decisioni d'inammissibilità basate sul concetto di Paese Terzo sicuro, che sono passate dalle 2 839 registrate nel 2020 alle 6 424 nel 2021 (di cui il 92% sono state prese in applicazione della Decisione Ministeriale n. 4299/2021)<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, cit., <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2021/06/%CE%9A%CE%A5%CE%91-%CE%91%CE%A3%CE%A6%CE%91%CE%9B%CE%97%CE%A3-%CE%A4%CE%A1%CE%99%CE%A4%CE%97-%CE%A7%CE%A9%CE%A1%CE%91-1.pdf>.

<sup>46</sup> Sul concetto di Paese Terzo sicuro si veda, *ex multis*, I. GOLDNER LANG, B. NAGY, *External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement*, in *European Constitutional Law Review*, settembre 2021, n. 13, pp. 442-470; V. MORENO-LAX, *The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties*, in GS. GOODWIN-GILL, P. WECKEL (eds.), *Protection des migrants et des réfugiés au XXIe siècle, aspects de droit international. Migration and Refugee Protection in the 21st Century, International Legal Aspects*, Boston, pp. 665-721; L. FELINE FREIER, E. KARAGEORGIU, K. OGG, *The evolution of Safe Third Country Law and Practice*, in *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford; A. HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford, pp. 45-88.

<sup>47</sup> HIAS, *Equal Rights Beyond Borders, Legal Policy Brief, Refugees in legal limbo, another overlooked casualty of externalising asylum at any cost*, 18 giugno 2021, [https://www.hias.org/sites/default/files/hias\\_greece\\_refugees\\_in\\_legal\\_limbo\\_final.pdf](https://www.hias.org/sites/default/files/hias_greece_refugees_in_legal_limbo_final.pdf).

<sup>48</sup> Nel 2020 il 92% dei siriani (quando le loro domande di asilo sono state esaminate nel merito), il 94% dei somali e il 66% degli afghani hanno ricevuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria in prima istanza, <https://rsaegean.org/en/asylum-statistics-for-2020-a-need-for-regular-and-transparent-official-information/>.

<sup>49</sup> EASO SOP's, Version of 19 June 2019, into force as of 1 July 2019, in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti. Si ricorda che l'EASO è stata trasformata in EUAA - si veda Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, del 15 dicembre 2021, in *GUUE L 468 del 30 dicembre 2021*, pp. 1-54 - e che, attualmente, secondo le Standard Operating Procedure del Servizio greco per l'asilo sul trattamento dei casi di ammissibilità ai sensi della Decisione Ministeriale del 7 giugno 2021, l'EUAA conduce solo colloqui e non redige pareri/proposte di decisione. Pertanto, dopo giugno 2021, l'EUAA non ha redatto alcun parere di ammissibilità in base al concetto di Paese Terzo sicuro.

<sup>50</sup> “The overwhelming majority of Safe Third Country’ decisions (85%) concern the mainland, while only 979 out of 6,424 inadmissibility decisions concerned the border procedure on the Eastern Aegean islands”.

I provvedimenti del Servizio greco per l’asilo che scaturiscono da tale procedura presentano un contenuto non individualizzato e, per lo più, non tengono conto delle circostanze particolari di cui possono essere portatrici i/le richiedenti asilo. Inoltre, nell’ipotesi in cui venga presentato ricorso avverso una decisione di inammissibilità, le Commissioni di Appello, nella stragrande maggioranza dei casi, confermano la decisione dell’autorità amministrativa di prima istanza anche se questa si basa su un’applicazione non corretta del concetto di Paese Terzo sicuro<sup>51</sup>.

Tralasciando, per ragioni di spazio, i numerosi dubbi che sorgono con riferimento al fatto che la Turchia possa veramente essere considerata un Paese Sicuro per le summenzionate nazionalità<sup>52</sup>, il contenuto della Decisione Ministeriale risulta ancor più spiazzante a fronte della scelta della Turchia, risalente a marzo 2020, di sospendere le riammissioni di persone migranti sul proprio territorio come previsto dalla Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016.<sup>53</sup> La stessa “Readmission Unit of the Migration Management Directorate” della Polizia ellenica avvalora, sistematicamente, l’assenza di prospettive di allontanamento dalle isole dell’Egeo orientale verso la Turchia e, addirittura, conferma che le richieste di riammissione non vengono nemmeno più inviate alle autorità turche<sup>54</sup>.

---

AIDA, *Country Report Greece*, aggiornato a Maggio 2022, [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/05/AIDA-GR\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/05/AIDA-GR_2021update.pdf).

<sup>51</sup> RSA e PRO ASYL, *EU-Turkey deal: 5 Years of Shame – Rule of law capture by a Statement*, cit., p. 5; RSA e PRO ASYL, *Greece arbitrarily deems Turkey a “safe third country” in flagrant violation of rights*, febbraio 2022, p. 6, [https://rsaagean.org/wp-content/uploads/2022/02/RSA\\_STC\\_LegalNote\\_EN.pdf](https://rsaagean.org/wp-content/uploads/2022/02/RSA_STC_LegalNote_EN.pdf)

<sup>52</sup> AIDA, *Country Report: Turkiye*, aggiornato al 2021, [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/07/AIDA-TR\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/07/AIDA-TR_2021update.pdf); Editoriale ECRE del 17 giugno 2022, *Greece: Authorities Ignore ECtHR Interim Measures and Distress Calls as Turkiye Increase Return Efforts of Refugees, Systematic Detention of Asylum Seekers Persists*, dove si riporta che: “the risks in Turkiye are illustrated by the confirmation from the ministry of the interior that 18,256 Afghans have been deported to the Taliban-controlled country since flights to Afghanistan were resumed on 27 January. Further, the government has introduced new restrictions of movement for refugees defining quotas of foreigners allowed to reside in local areas and is reportedly looking to “relocate” one million Syrians to Idlib in northwestern Syria”; Human Rights Watch, *Turkey: Soldiers Beat, Push Afghan Asylum Seekers Back to Iran*, 15 ottobre 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/10/15/turkey-soldiers-beat-push-afghan-asylum-seekers-back-iran>; Mixed Migration Center, *Destination Unknown Afghans on the move in Turkey*, giugno 2020, [https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2020/07/115\\_destination\\_unknown\\_research\\_report.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2020/07/115_destination_unknown_research_report.pdf).

<sup>53</sup> V. MORENO-LAX, J. ALLSOOP, E.L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER, *The EU approach on migration in the Mediterranean*, Study requested by the LIBE Committee, June 2021, p. 122 e ss., consultabile in: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL\\_STU\(2021\)694413\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL_STU(2021)694413_EN.pdf); F. CASOLARI, *The unbearable lightness of soft law: on the European Unions recourse to informal instruments in the fight against irregular immigration*, in F. IPPOLITO, G. BORZONI, F. CASOLARI (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterranean - Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, Northampton, pp. 215 – 228; V. ZAMBRANO, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell’Unione europea e dell’Italia*, in questa Rivista, 2019, n. 1, pp. 119-148; C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, n. 2, pp. 405-426.

<sup>54</sup> RSA e PRO ASYL, *Greece arbitrarily deems Turkey a “safe third country” in flagrant violation of rights*, cit., pp. 3-4. Come correttamente fatto notare nel report, la Dichiarazione UE-Turchia non trova applicazione per i richiedenti asilo che si trovano al di fuori delle isole dell’Egeo orientale; la riammissione in Turchia delle persone che si trovano nel continente avviene sulla base del Protocollo bilaterale Grecia-Turchia. Tuttavia, l’attuazione del Protocollo bilaterale è stata sospesa dalle autorità turche dal 2018 a oggi,

Questa situazione comporta una chiara violazione dell'articolo 38 par. 4 della Direttiva procedure<sup>55</sup> il quale dispone che se il Paese Terzo non concede al richiedente l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II – che, tra le altre, prevede l'analisi nel merito della domanda di asilo.

Ancor più, ciò crea un circolo vizioso di valutazioni di ammissibilità di domande di protezione internazionale. Invero, il 7 luglio 2021, è intervenuta una Circolare del Ministero per la Migrazione e l'Asilo<sup>56</sup> che chiarisce come le domande di asilo reiterate - presentate dopo il rigetto definitivo della domanda iniziale basata sul concetto di Paese Terzo sicuro nell'ambito della procedura di frontiera - per essere dichiarate ammissibili devono “presentare nuovi elementi sostanziali che riguardino, esclusivamente, la valutazione se la Turchia costituisca o meno un Paese Terzo sicuro ai sensi della legislazione nazionale ed europea”. Se non emergono nuovi elementi sostanziali in tal senso, la domanda reiterata viene respinta dalle autorità competenti in quanto inammissibile. Di conseguenza, secondo questa Circolare, il fatto che le riammissioni in Turchia siano state sospese da marzo 2020 non è considerato un elemento nuovo e sostanziale in violazione dell'art. 40 par. 2 della Direttiva Procedure, che dispone che “per decidere dell'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), una domanda di protezione internazionale reiterata è anzitutto sottoposta a esame preliminare per accertare se siano emersi o siano stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE”.

Tutto ciò premesso, i richiedenti protezione internazionale sono esposti a un limbo (esistenziale e) giuridico in cui non viene mai concesso loro l'accesso a un esame della domanda nel merito, in contrasto con lo spirito della Convenzione di Ginevra e della Direttiva Procedure.

---

come confermato da rapporti ufficiali della Commissione europea e dalle risposte dell'Unità di riammissione della Direzione per la gestione della migrazione della Polizia ellenica in singoli casi di richiedenti asilo supportati dall'ONG RSA.

Ad ogni modo, dalla lettura delle note 5 e 7 della lettera inviata l'8 marzo 2022 da ONG operanti nel settore alla Commissione europea (documento in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta accesso agli atti) se ne deduce che le richieste di riammissione inviate dalla Polizia ellenica alle autorità turche rimangono senza risposta, sia che queste vengano inoltrate per richiedenti asilo la cui domanda di protezione internazionale sia stata esaminata nel Continente e poi dichiarata inammissibile sulla base del concetto di Paese Terzo sicuro, sia che sia stata esaminata e poi dichiarata inammissibile nel territorio delle isole dell'Egeo orientale.

<sup>55</sup> La disposizione è stata trasposta nella normativa nazionale con l'art. 86 par. 5 della L. n. 4639/2019 che prevede: “When the abovementioned third country does not permit the applicant to enter its territory, the application is examined on the merits by the Competent Deciding Authorities”. L'8 ottobre 2021 è stato presentato ricorso per annullamento al Consiglio di Stato avverso la Decisione Ministeriale JMD 42799/2021, si veda: <https://rsaegean.org/en/turkey-a-safe-third-country-greek-council-of-state/>.

<sup>56</sup> Circolare 112808/2021 del Ministero della Migrazione e Asilo del 7 luglio 2021 “Υποβολή σε Περιφερειακά Γραφεία και Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου της ενδοχώρας μεταγενέστερων αιτήσεων από πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς, των οποίων προηγούμενη αίτηση για παροχή διεθνούς προστασίας έχει εξεταστεί με τη διαδικασία του άρθρου 90 του ν. 4636/2019 (Α'169) και έχει απορριφθεί τελεσίδικα ως απαράδεκτη κατ' άρθρο 84 παρ. 1 περ. (δ)”.



Infine, l'emendamento del 2021 alla L. n. 4636/2019<sup>57</sup> ha introdotto una tassa di 100 euro per la *presentazione* di una seconda domanda reiterata che, nel caso di nuclei famigliari, dovrà essere pagata separatamente per ogni membro della famiglia<sup>58</sup>. Anche alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>59</sup>, questa disposizione sembrerebbe integrare violazione di quanto previsto dall'articolo 6, par. 1, 3 e 4, della Direttiva Procedure, dai quali risulta che l'azione di *presentare* una domanda di protezione internazionale non richiede alcuna formalità amministrativa, mentre dette formalità devono essere rispettate al momento dell'*inoltro* della domanda. Invero, la Corte di Giustizia distingue chiaramente tra l'atto di *presentazione* della domanda di protezione internazionale (nella versione inglese della direttiva: *make an application for international protection*), la registrazione di tale domanda e il successivo inoltro (nella versione inglese della direttiva troviamo il termine *lodge*). Se, da un lato, l'art. 6, par. 3, della direttiva 2013/32 autorizza gli Stati membri a imporre che le domande di protezione internazionale siano *inoltrate (lodge)* in un luogo designato, al contrario, nessuna disposizione della medesima direttiva introduce una norma analoga per quanto riguarda la *presentazione* delle domande di protezione internazionale.

Anzi, secondo quanto previsto dall'art. 7 della Direttiva Procedure, risulta che gli Stati membri siano tenuti a garantire il diritto, per il cittadino di un Paese Terzo o per un apolide, di *presentare* domanda di protezione internazionale; una siffatta domanda si considera, peraltro, *presentata* non appena la persona interessata abbia manifestato, presso una delle autorità di cui all'art. 6 par. 1 della Direttiva Procedure, la propria volontà di beneficiare della protezione internazionale, senza che questa possa essere sottoposta a una qualunque formalità amministrativa.

Seppur si ammettesse la possibilità di richiedere il versamento di una tassa per la presentazione e/o l'inoltro della seconda domanda reiterata, comunque, nel caso di specie, si verrebbe a porre un tema di proporzionalità del contributo che deve essere corrisposto. A tal proposito, la Corte di Giustizia – relativamente al versamento di onerose somme di denaro ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti – ha dichiarato che “in osservanza del principio di proporzionalità, il livello cui sono fissati i contributi non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello

---

<sup>57</sup> La L.n. 4825/2021 ha introdotto l'articolo 89, paragrafo 10, dell'IPA (ovverosia della L.n. 4636/2019 dell'1 novembre 2019).

<sup>58</sup> Si veda Decisione ministeriale del 27 dicembre 2021 JMD 472687/2021. La Grecia è l'unico Paese dell'UE a prevedere un tassa per l'inoltro di una domanda di asilo reiterata, si veda a tal proposito: EASO, *Fees or other charges for applications for international protection in EU+countries*, Situational update, 20 ottobre 2021, [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO\\_situational\\_update\\_fees\\_for\\_asylum\\_applications\\_2021.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO_situational_update_fees_for_asylum_applications_2021.pdf).

<sup>59</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza del 17 dicembre 2020, *Commissione/Ungheria*, causa C-808/18; Corte di Giustizia, Prima Sezione, sentenza del 30 giugno 2022, *M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, causa C-72/22, par. 57, che richiama altra giurisprudenza [v., in tal senso, Corte di Giustizia, Quarta Sezione, sentenza del 25 giugno 2020, *Ministerio Fiscal (Autorità preposta a ricevere una domanda di protezione internazionale)*, causa C-36/20, par. 93].

status di soggiornante di lungo periodo conferito dalla direttiva, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all’obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito”<sup>60</sup>.

Considerato che l’incidenza economica di un contributo di 100 euro può essere particolarmente considerevole per la maggior parte dei richiedenti asilo che vogliono proporre una seconda domanda reiterata, l’obbligo di versare tale contributo impedisce, di fatto, di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, così compromettendo anche l’effettività del diritto di asilo come tutelato dall’art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Da ultimo, le novità introdotte da queste norme portano ad escludere le persone a cui sono indirizzate dal sistema di accoglienza, con la conseguente impossibilità di accedere a standard di vita dignitosi e di soddisfare i loro bisogni di sussistenza di base.

### 2.2.1. La reazione della società civile

Anche in questo caso, a fronte di una chiara violazione della normativa nazionale, internazionale e dell’Unione europea in materia di asilo, si è assistito ad un’importante mobilitazione da parte di associazioni operanti nel settore e altri attori al fine di creare una certa pressione in capo alle diverse istituzioni.

Con riferimento al livello nazionale, sia la Decisione Ministeriale n. 4299 del 7 giugno 2021 che la nuova disposizione che introduce la tassa di 100 euro per una seconda domanda reiterata sono state oggetto di ricorso (ancora pendente) per annullamento al Consiglio di Stato greco<sup>61</sup>. Anche il *Greek Ombudsman* ha chiarito che se non è possibile la riammissione nel Paese Terzo sicuro, la domanda deve essere esaminata nel merito dalle autorità greche, altrimenti “si crea un ciclo ininterrotto di valutazioni di ammissibilità delle domande di protezione internazionale, senza mai poterne esaminare il merito e senza che sia possibile la riammissione e la protezione nel Paese Terzo sicuro. In questo modo, verrebbe sostanzialmente vanificato quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra e dalla legislazione europea e nazionale in materia di protezione dei rifugiati”<sup>62</sup>. L’*Ombudsman* è intervenuto, sempre sullo stesso tema, anche il 16 giugno 2022 con una lettera<sup>63</sup>. In tema, sono state, inoltre, presentate due interrogazioni parlamentari al Ministero dell’Immigrazione e l’Asilo rispettivamente il 24 gennaio e l’11 marzo 2022<sup>64</sup>. In particolar modo in risposta alla seconda, il Ministero sviluppa

---

<sup>60</sup> Corte di Giustizia, Seconda Sezione, sentenza del 2 settembre 2015, *CGIL e INCA*, causa C-309/14, par. 25.

<sup>61</sup> [https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/aida\\_\\_2021\\_update\\_el.pdf](https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/aida__2021_update_el.pdf).

<sup>62</sup> Greek Ombudsman, Letters 301551/41050/2021 and 301755/41017/2021, 22 luglio 2021.

<sup>63</sup> Greek Ombudsman, Letter n. 290565/32245/2022, in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta accesso agli atti.

<sup>64</sup> Interrogazioni parlamentari: partito KINAL del 24 gennaio 2022, disponibile in: 11850074.pdf (hellenicparliament.gr); la risposta del Ministero è invece disponibile in: 97157/Σ.47124/17-02-22/ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ/Δ. Υπηρεσία Συντονισμού (hellenicparliament.gr); partito SYRIZA dell’11 marzo 2022, disponibile in: 11897085.pdf (hellenicparliament.gr); la risposta del Ministero è invece disponibile in: 224141/Σ.108541/19-04-

argomentazioni vertenti sulla compatibilità della normativa in esame con il diritto dell'Unione europea e internazionale soffermandosi, ad esempio, sulla “consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle più alte giurisdizioni nazionali, secondo cui l'obbligo di pagare una tassa in generale non può essere considerato soggetto alle disposizioni di tutela sull'accesso ai procedimenti amministrativi o giudiziari, in quanto può servire agli interessi della certezza del diritto, dell'esame corretto e rapido delle domande, poiché è destinato a scoraggiare il perseguimento di domande abusive o manifestamente infondate [...]”.

Per quando concerne, invece, la pressione esercitata sulla Commissione europea, tra il 2020 e il 2022, a questa sono state presentate cinque interrogazioni con richiesta di risposta scritta<sup>65</sup>, quattro denunce individuali<sup>66</sup> e quattro lettere, rispettivamente una da parte del Gruppo dei Verdi, una da parte della Commissione LIBE e due da parte di diverse ONG operanti nel settore<sup>67</sup>.

*Dalla lettura trasversale delle interrogazioni parlamentari rivolte alla Commissione se ne deduce l'intento di far esprimere la competente Commissaria per gli Affari Interni sull'incompatibilità delle prassi e disposizioni sopra analizzate con il diritto dell'Unione europea. Come verrà messo meglio in luce nel prosieguo del contributo, l'obiettivo sembrerebbe esser stato raggiunto, considerato che la Commissaria dichiara che se il Paese Terzo Sicuro non permette al richiedente asilo l'ingresso nel suo territorio, ex art. 38 par. 4 della Direttiva Procedure, “Member States shall ensure that access to a procedure on substance is given, and therefore shall not reject the subsequent application as inadmissible on the basis of the safe third country concept”.*

Relativamente, poi, alla tassa di 100 euro prevista per l'inoltro della seconda domanda reiterata, la Commissaria sostiene che “the Commission has indicated to the Greek authorities that the unconditional application of a EUR 100 fee for second subsequent applications raises issues in terms of effective access to the asylum procedure”<sup>68</sup>.

*Per quanto concerne, infine, le lettere inviate dalla società civile, dalla commissione LIBE e dal Gruppo dei Verdi, in queste si chiede un intervento alla Commissione affinché metta in atto, prontamente, le misure necessarie nei confronti della Grecia per garantire l'effettivo rispetto dell'articolo 38, par. 4, della Direttiva Procedure, in modo da assicurare che i richiedenti asilo ai quali è stato applicato il concetto di Paese terzo sicuro vedano le loro domande d'asilo prontamente esaminate nel merito e ricevano*

---

22/ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ/Δ. Υπηρεσία Συντονισμού (hellenicparliament.gr).

<sup>65</sup> P-604/2021; E-3532/2021; E-4131/2021; E-5103/2021; E-1347/2022.

<sup>66</sup> Denunce individuali: CHAP (2021) 02261; CHAP (2021) 02274; CHAP (2021) 02994, in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta accesso agli atti alla Commissione europea; e denuncia individuale CHAP (2022) 00677, disponibile in: <https://rsaagean.org/en/turkey-safe-third-country/>.

<sup>67</sup> Lettera da parte del partito dei Verdi alla Commissione europea del 26 maggio 2021; lettera della Commissione LIBE alla Commissione europea del 10 febbraio 2022; lettere della società civile del 26 ottobre 2021 e dell'8 marzo 2022 B/50/4.3.2022, tutti documenti in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti.

<sup>68</sup> Risposta alla interrogazione parlamentare E-005103/2021.

*adeguate condizioni di accoglienza. Per di più, nella lettera inviata dalla commissione LIBE si fa riferimento ad una visita ufficiale di alcuni suoi membri in Grecia (risalente a novembre 2021) i quali già esprimevano preoccupazioni riguardanti l’impatto della Decisione Ministeriale n. 4299 del 7 giugno 2021 sui diritti dei richiedenti asilo.*

### **3. Un’analisi critica della risposta della Commissione europea alle interrogazioni del Parlamento europeo e alle denunce presentate dalla società civile**

#### **3.1. Sulle pratiche di respingimento**

A fronte di quanto emerso dalle interrogazioni parlamentari, dalle lettere della commissione LIBE e delle ONG greche inviate alla Commissione europea, risulta interessante - ai fini dell’analisi che seguirà - dare una lettura trasversale della “risposta” della Commissione e delle eventuali contromisure da questa intraprese. Sembra, infatti, potersi delineare una duplice direzione seguita dall’Istituzione europea, da un lato nel senso di inazione/osservazione dello *status quo* (sebbene essa sia “deeply concerned about any allegations of pushbacks and mistreatment of migrants”)<sup>69</sup>, dall’altro di “attenuato attivismo” nel tentare di porre rimedio agli inadempimenti degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione.

Invero, la Commissione nelle sue risposte, sistematicamente, riprende alcune argomentazioni che paiono voler confermare la sua inamovibilità rispetto alle ripetute denunce di violazione del diritto dell’Unione europea. Nello specifico, la Commissione sostiene che gli Stati Membri abbiano il diritto-dovere di proteggere le frontiere esterne dell’UE e di prevenire ingressi irregolari attraverso misure che siano proporzionate, rispettose dei diritti fondamentali e che non violino il principio di *non refoulement*<sup>70</sup> e che sia responsabilità delle “national authorities to investigate all cases of alleged pushbacks with a view to establishing the facts and properly follow up on any wrongdoing”<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Questo incipit è ripreso più volte dalla Commissione nelle sue risposte alle interrogazioni parlamentari - in particolare si veda: E-005571/2021; E-000259/2022; E-001438/2022 e P-001972/2022, E-002152/2022; anche nella risposta della Commissaria per gli Affari Interni datata al 08/07/2021 Ares (2020) 2675040 alla lettera firmata da cinque ONG greche si legge che “the issue of alleged pushbacks by the Greek authorities is highly concerning” (documento in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta accesso agli atti).

<sup>70</sup> Si veda a questo proposito: lettera dell’8 luglio 2021 della Commissaria per gli Affari Interni Ares (2020) 2675040, p. 2 “the prevention of unauthorised crossing of the external borders is an obligation for the Member States, and is the main purpose of border surveillance (...). Union law requires Member States to perform border control and surveillance tasks in full respect of the Charter of Fundamental Rights, relevant international law, (...)”; lettera del 26 luglio 2021 della Commissaria per gli Affari Interni e della Vice Presidente della Commissione europea Margaritis Shinas in risposta alla lettera inviata da una parlamentare europea Ares (2021) 4786083, p. 3; lettera del 14 luglio 2022 della Commissione europea alla Commissione LIBE Ares (2022) 4453002 – tutti documenti in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti; si vedano anche le risposte della Commissione europea alle interrogazioni parlamentari: E-004186/2020; E-004816/2020; E-004566/2020; E-004587/2020; E-002697/2021, E-002152/2022.

<sup>71</sup> Si vedano a questo proposito le risposte della Commissione alle interrogazioni parlamentari: E-004186/2020; E-004816/2020; E-004566/2020; E-004587/2020; E-001667/2021; E-002697/2021; E-000259/2022; E-001438/2022; E-001519/2022; si veda anche risposta della Commissaria per gli Affari Interni datata al 08/07/2021 Ares (2020) 2675040 alla lettera firmata da cinque ONG greche ove si legge

Inoltre, a più riprese<sup>72</sup>, viene ricordato come nella proposta di c.d. “Regolamento Screening” - avanzata dalla Commissione nel settembre del 2020 con il Nuovo Patto Immigrazione e Asilo<sup>73</sup> - sia prevista l’istituzione di un meccanismo di monitoraggio indipendente istituito dagli Stati membri che dovrebbe riguardare il rispetto dei diritti fondamentali in relazione alle *screening procedures*, nonché la tutela del principio di non respingimento<sup>74</sup>. Infine, seppur non sia un tema altrettanto ricorrente<sup>75</sup>, la Commissione esprime la sua preoccupazione rispetto al fenomeno dei trafficanti di esseri umani, sottolineando come “it is important to recognise that unauthorised crossing of State borders is often facilitated by criminal networks of migrant smugglers”. Queste due ultime osservazioni della Commissione vengono parimenti richiamate dalla stessa in una risposta ad una lettera di un gruppo di ONG lituane, polacche e lettoni<sup>76</sup> nella quale si mettevano in luce una serie di violazioni del diritto dell’Unione da parte dei rispettivi Stati (peraltro, alcune delle quali poi confermate dalla Corte di Giustizia)<sup>77</sup>. Anche in quel caso, a fronte di chiare violazioni del diritto dell’Unione europea da parte degli Stati membri interessati, la Commissaria per gli Affari interni faceva riferimento al Piano d’azione contro il traffico di migranti (2021-2025)<sup>78</sup> - utile a contrastare la “strumentalizzazione” di tali persone - e al sistema di monitoraggio che dovrebbe essere istituito con l’approvazione della proposta di c.d. Regolamento Screening.

Prima di presentare le risposte della Commissione che, invece, rappresentano una sorta di “attivismo attenuato” rispetto al suo ruolo di Guardiana dei Trattati, pare interessante svolgere alcune considerazioni rispetto a quanto fin qui esposto. Segnatamente, seppur vero che spetta alle autorità degli Stati membri “to investigate all cases of alleged pushbacks with a view to establishing the facts and properly follow up

---

che vi è un “specific need for thorough and transparent investigations by the Greek authorities into such allegations” e lettera del 26 luglio 2021 della Commissaria per gli Affari Interni e della Vice Presidente della Commissione europea Margaritis Shinas in risposta alla lettera inviata da una parlamentare europea Ares (2021) 4786083 ove si legge che “allegations of inappropriate use of force by law enforcement officials at the border need to be followed up by the national authorities, including through credible investigations” – documenti in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti.

<sup>72</sup> Si veda a questo proposito: lettera del 14 luglio 2022 della Commissione europea alla Commissione LIBE Ares (2022) 4453002, cit.; risposte della Commissione alle seguenti interrogazioni parlamentari: E-004186/2020; E-004816/2020; E-004566/2020; E-001667/2021; E-002697/2021; E-005571/2021.

<sup>73</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, COM (2020) 612 def.

<sup>74</sup> L. JAKULEVICINIE, *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?*, p. 95, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748931164-81.pdf>; JP. CASSARINO, L. MARIN, *The pact on migration and asylum: turning the European territory into a non-territory?*, in *European journal of migration and law*, 2022, n. 1, pp. 1-26.

<sup>75</sup> Si veda a questo proposito: lettera del 14 luglio 2022 della Commissione europea alla Commissione LIBE Ares (2022) 4453002 – in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti e risposta della Commissione all’interrogazione parlamentare P-001972/2022.

<sup>76</sup> Lettera dell’11 ottobre 2021, risposta della Commissione europea del 26 novembre 2021 Ares (2021) S7330473.

<sup>77</sup> Corte di Giustizia, Prima Sezione, *M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, cit.

<sup>78</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d’azione rinnovato dell’UE contro il traffico dei migranti (2021-2025)*, del 29 settembre 2021, COM (2021) 591 def.

on any wrongdoing”<sup>79</sup> e che, a seguito di pressioni da parte della Commissione europea (si veda *infra*), la Grecia ha indicato la National Transparency Authority (NTA) come l’ente responsabile per l’esercizio di tali funzioni, rimangono seri dubbi rispetto alla qualità, l’indipendenza e alle modalità con cui vengono svolte tali indagini, non essendo L’NTA un ente specializzato in funzioni di monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali in frontiera e considerato che il suo budget è finanziato dal bilancio statale ed il processo di selezione per le nomine di alto livello è direttamente collegato al potere esecutivo<sup>80</sup>.

Pare, poi, paradossale, il riferimento della Commissione ad un sistema di monitoraggio contenuto non tanto in un atto normativo vigente quanto, piuttosto, in una proposta di regolamento pendente da, ormai, due anni. D’altro canto, non è la prima volta che a fronte di violazione di diritti fondamentali di persone migranti e alla mancanza di relativi rimedi, si richiamano meccanismi di tutela non ancora “normativizzati” e, quindi, non ancora attivabili<sup>81</sup>. A proposito dell’importanza assunta dalle proposte normative ancora pendenti, in risposta ad una lettera indirizzata da una ONG greca a seguito della pubblicazione del Report sullo stato di diritto<sup>82</sup>, la Direzione della DG Giustizia e Consumatori afferma che “*on the rights of refugees and asylum seekers, according to the Union law, external borders can only be crossed at crossing points*”<sup>83</sup>. Seppur vero che il Codice di Frontiere Schengen<sup>84</sup> prevede l’applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di attraversamento non autorizzato delle frontiere

---

<sup>79</sup> Si veda nota n. 73.

<sup>80</sup> Politico.eu, *Greek Transparency agency removes migration report over data breach*, cit. e A. FOTIADIS, *Mapping potential elements of an independent border monitoring mechanism in Greece*, ottobre 2021, commissioned by the International Rescue Committee, p. 10 e ss., <https://eu.rescue.org/sites/default/files/2022-04/Greece%20IBMM%20Report%20final.pdf>. Da una risposta del 19 settembre 2022 della Commissaria per gli Affari Interni ad un’interrogazione parlamentare (E-002152/2022) risulta che il governo greco ha adottato disposizioni normative che prevedono l’istituzione di un Fundamental Rights Officer e di una Commissione per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani “within the Ministry for Migration and Asylum” con il compito di prendere in carico denunce relative ad operazioni in confine e le procedure di asilo.

<sup>81</sup> Si veda a questo proposito la Decisione della Mediatrice europea nel caso 1139/2018/MDC sulla condotta di esperti nei colloqui con richiedenti asilo organizzati dall’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, paragrafo 29 e *Reply of the European Asylum Support Office (EASO) to the European Ombudsman’s inquiry on the alleged misconduct of EASO staff when conducting interviews with asylum seekers in the Greek hotspots*, 29 maggio 2019, p. 4, dove la Direttrice esecutiva riporta “the Agency is in the process of establishing a Complaints Mechanism computerised solution for implementation following the adoption of the Regulation for establishing the European Union Agency for Asylum (EUAA). The computerised solution aims to meet *inter alia* the upcoming needs of the EUAA in monitoring and ensuring the respect of fundamental rights in all activities of the Agency”, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/115124>.

<sup>82</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2022*, del 13 luglio 2022, COM (2022) 500 def.

<sup>83</sup> Ares (2022) 5261640 del 20.07.2022, in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta accesso agli atti alla Commissione europea.

<sup>84</sup> Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione)*, del 9 marzo 2016, in GUUE L 77 del 23 marzo 2016, pp. 1–52.

esterne al di fuori dei valichi di frontiera e degli orari di apertura stabiliti, d'altro canto, vengono fatti salvi gli obblighi in materia di protezione internazionale (art. 5, par. 3)<sup>85</sup>. In altre parole, l'affermazione della Direzione DG Giustizia e Consumatori non sembrerebbe essere del tutto corretta e, a tal riguardo, è significativo riscontrare come la proposta di Regolamento volta ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione presentata a dicembre del 2021, preveda la possibilità per gli Stati membri di designare luoghi specifici per la registrazione e la presentazione delle domande di protezione internazionale che, per l'appunto, possono essere situati in prossimità della frontiera<sup>86</sup>.

Infine, seppur il traffico di persone migranti rappresenti un tema di notevole importanza, il richiamo fattone dalla Commissione rievoca le (discutibili) argomentazioni del governo greco il quale tenta di spostare la responsabilità delle violazioni ad esso imputabili sulle reti di trafficanti i quali "have devised a new method of circumventing borders controls and manipulating the European Asylum and Justice system. Smugglers abandon groups of migrants on islets (...). They, then, notify NGOs, which in turn notify the Greek authorities of their exact location, claiming that they are in danger"<sup>87</sup>. Anche sotto questo aspetto, sopraggiunge alla mente la posizione assunta dalla Commissione a fronte dell'approvazione di riforme nazionali di dubbia compatibilità con il diritto dell'UE in Polonia, Lettonia e Lituania a seguito del drastico aumento di ingressi irregolari dalla Bielorussia; anche in quel caso, invero, i rappresentanti della Commissione hanno fatto propria la narrazione dei governi nazionali, enfatizzando l'attacco ibrido subito dagli Stati membri da parte del regime di Lukaschenko e ignorando o, nel migliore dei casi, minimizzando la sofferenza umana che ne è derivata<sup>88</sup>.

Le risposte della Commissione che, d'altro canto, rappresentano una affievolita solerzia nel tentare di porre rimedio agli inadempimenti degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione attengono ad un dialogo informale che l'Istituzione intraprende con le autorità greche e ad un controllo sulla gestione dei fondi erogati dall'UE.

Con riguardo a quest'ultimo, la Commissione, interrogata sull'utilizzo dei fondi europei per rafforzare la gestione dei confini alle frontiere esterne della Grecia e sul rischio che questi contribuiscano alla violazione di diritti fondamentali, afferma di aver

<sup>85</sup> Per un approfondimento sul tema di veda: A. DI PASCALE, *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2020, n. 2, pp. 1-47.

<sup>86</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore delle migrazione e dell'asilo*, del 14 dicembre 2021, COM (2021) 890 def., 2021/0427(COD); sul punto, in dottrina, si veda: D. VITIELLO, S. MONTALDO (eds.), *Special Focus on 'Instrumentalisation of Migrants, Sanctions Tackling Hybrid Attacks and Schengen Reform in the Shadows of the Pact*, febbraio 2022, European Papers, consultabile in: <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/european-forum-special-focus-instrumentalisation-migrants>; S. MARINAI, *L'Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?*, in *AdimBlog*, Editoriale, Dicembre 2021.

<sup>87</sup> Lettera del Ministro per la Migrazione e l'Asilo greco (del 20 giugno 2022 Ref. 233) in risposta alla lettera che la Commissione LIBE ha inviato alla Commissione europea il 16 giugno 2022. Documento in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti.

<sup>88</sup> M. GRZESKOWIAK, *The "Guardian of the Treaties" is No More? The European Commission and the 2021 Humanitarian Crisis on Poland-Belarus Border*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2022, 00, 1-22, p. 9-10.

predisposto meccanismi di monitoraggio e controllo per l’attuazione dei programmi/progetti finanziati, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali<sup>89</sup>. D’altro canto, la stessa Istituzione, in risposta ad un’altra interrogazione parlamentare, sostiene che, in linea con il Regolamento sulle disposizioni comuni<sup>90</sup>, gli Stati membri devono mettere in atto meccanismi efficaci per garantire il rispetto della Carta (c.d. condizione di abilitazione) e che i meccanismi messi in atto in Grecia, compreso il meccanismo indipendente per monitorare e prevenire i respingimenti<sup>91</sup>, sono sotto valutazione da parte della Commissione. In generale, nel caso in cui la Commissione ritenga che una condizione di abilitazione non sia soddisfatta, le spese relative alle operazioni possono essere incluse nelle domande di pagamento, ma non saranno rimborsate fino a quando la Commissione non avrà informato il rispettivo Stato membro sull’adempimento della condizione di abilitazione<sup>92</sup>.

Da ultimo, emerge un’attività di continuo confronto informale tra l’Istituzione e le autorità greche finalizzato a rafforzare la trasparenza delle operazioni in confine “by establishing a reliable and independent monitoring mechanism”, ad ottenere resoconti su come sono state trattate le denunce di incidenti in frontiera e per assicurare che i meccanismi di monitoraggio siano efficaci e che dispongano dei mezzi necessari per dare un appropriato seguito alle denunce di incidenti in frontiera<sup>93</sup>. Tale dialogo avviene anche per mezzo della Task Force, istituita nel settembre 2020 dalla Commissione europea<sup>94</sup>, grazie alla quale quest’ultima organizza regolarmente incontri con le autorità nazionali “to provide feedback and strengthen the effectiveness of the monitoring arrangements, and expects that investigations are carried out with due diligence in order to credibly investigate all allegations”<sup>95</sup>.

---

<sup>89</sup> Risposta della Commissione europea alla interrogazione parlamentare E-004587/2020.

<sup>90</sup> Articoli 15-18, Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*, del 24 giugno 2021, GUUE L231 del 30 giugno 2021, pp.159-706.

<sup>91</sup> Si veda, a tal proposito, la recente guida generale della Agenzie dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders*, disponibile in: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders_en.pdf).

<sup>92</sup> Risposta della Commissione europea alla interrogazione parlamentare E-001519/2022.

<sup>93</sup> Si vedano le risposte della Commissione europea alle interrogazioni parlamentari: E-001667/2021; E-000259/2022 e E-001438/2022; si veda risposta della Commissaria Ylva Johansson Ares (2020) 2675040 dell’8/07/2021 ove si dichiara che: “the Commission is in discussion with the relevant Greek authorities regarding the reinforcement and improvement of existing independent monitoring tools in the context of border management to ensure compliance with fundamental rights” e risposta della Commissaria europea per gli Affari Interni e della Vice Presidente della Commissione Margaritis Schinas del 26 luglio 2021 ove si riporta: “the Commission is working with the Greek authorities to assist them in establishing a reliable and independent monitoring mechanism” – documenti in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta accesso agli atti.

<sup>94</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/task-force-migration-management\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/task-force-migration-management_en).

<sup>95</sup> Risposta della Commissione europea alla interrogazione parlamentare E-004587/2020; E-001519/2022.



### 3.2. Sul concetto di Paese Terzo sicuro nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale

Anche con riguardo ai dubbi di compatibilità sollevati rispetto alla normativa e prassi riguardante l'inammissibilità delle domande di asilo basata sul concetto di Paese Terzo sicuro e la tassa di 100 euro per le seconde domande reiterate, la Commissione dichiara - nelle sue risposte alle interrogazioni parlamentari, alle denunce individuali, alla lettera inviata dalle ONG greche e alla lettera inviata dalla commissione LIBE<sup>96</sup> - di essere in continuo dialogo con le autorità greche (anche) attraverso la Task Force sulla gestione della migrazione. Addirittura, la Commissione sembrerebbe riconoscere “passi avanti” da parte della Grecia rispetto alla violazione dell’art. 38 par. 4 della Direttiva Procedure a seguito della dichiarazione, da parte delle autorità nazionali, secondo la quale “if a period of more than one year has elapsed since the applicant left the safe third country and s/he does not have relations with that country during the processing of his/her application, it is considered that there is no link according to which s/he would be reasonably expected for him/her to return to the safe third country”<sup>97</sup>. Lascia stupiti il fatto che la “Guardiana dei Trattati” sembrerebbe accontentarsi di una dichiarazione contenuta in *Standard Operating Procedure* (SOP) del Servizio greco per l’asilo – quindi in un atto di *soft law* per altro di natura interna – per soprassedere rispetto ad una violazione di una disposizione di diritto dell’UE riguardante la trasposizione dello stesso nella normativa nazionale. Così, a fronte di una normativa nazionale apparentemente compatibile con il diritto dell’UE<sup>98</sup> e di una sua sistematica applicazione in violazione di quanto disposto dall’art. 38 par. 4 della Direttiva Procedure, la Commissione accoglie con favore (e sembra farsi bastare) il generico riferimento<sup>99</sup> da parte delle autorità greche a delle SOP interne benché la prassi attuale continui ad esser incompatibile con il diritto dell’Unione.

---

<sup>96</sup> Risposta della Commissione alla interrogazione parlamentare P-000604/2021, denuncia individuale CHAP (2021) 02994 e relativa risposta della Commissione del 24 febbraio 2022 Ref.. Ares (2022) 1417670: “the issues relating the bad implementation of the Asylum Procedures Directive are being addressed in the ongoing dialogue between the Commission’s Task Force for Migration and Management and the Greek authorities”. Risposta inviata dalla Commissione europea alla lettera della ONG (dell’8/03/2022), Ares (2022) 1709388 del 13/04/2022; risposta della Commissione del 16/03/2022 Ares (2022) 1507874 alla lettera della Commissione LIBE del 10/02/2022 dove la Commissione dichiara: “the Commission is in regular contact with the Greek authorities with regards to the implementation of the Ministerial Decision (...). To ensure that the aforementioned provision of the Asylum Procedures Directive is applied in the relevant cases, the Commission reiterated its position with the Greek authorities at the ministerial level and with the head of the Greek Asylum Service” (documenti in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti).

<sup>97</sup> Risposta della Commissione europea, ARES (2022) 3007983 alla lettera delle ONG dell’8 marzo 2022 e risposta alla lettera della Commissione LIBE, ARES (2022) 1507874 nella quale si legge che “the Commission understands that the Greek Asylum Service now consider that the link to Turkey under the examination of the Safe Third Country concept is considered as ‘weakened’ for applicants of international protection of the five aforementioned nationalities that have been in Greece for over a year”.

<sup>98</sup> Si veda nota n. 58.

<sup>99</sup> Seppur sollecitate, le autorità greche, infatti, non hanno fornito alla Commissione le *Standard Operating Procedure* a cui facevano riferimento in scambi informali avvenuti tra febbraio e marzo 2022 con la Head

Ancor più, risulta interessante la risposta data dalla stessa Commissione a diverse denunce individuali presentategli da due diverse ONG greche. In tal caso, l’inerzia dell’Istituzione rispetto all’inadempimento dello Stato viene giustificata nel senso che “the European Commission is already looking into the matters raised in the complaint in the context of a horizontal exercise of assessing conformity in the transposition of the Asylum Procedure Directive 2013/32/EU in all Member States, including Greece”<sup>100</sup>. Constatato, d’altro canto, che la Commissione europea, in deroga a quanto previsto dallo stesso art. 50 della Direttiva Procedure, non ha presentato al Parlamento e al Consiglio alcuna relazione sull’applicazione della direttiva negli Stati membri<sup>101</sup> ci si interroga a quale “esercizio orizzontale di valutazione della conformità nel recepimento della direttiva” la Commissione faccia riferimento. Invero, anche lo studio commissionato dall’Istituzione nel 2016 per stabilire se le disposizioni della Direttiva Procedura fossero correttamente recepite nel quadro giuridico di ogni Stato membro, per la Grecia è stato concluso il 14 febbraio 2019<sup>102</sup>. Come si vedrà nel prosieguo del contributo, si potrebbe probabilmente trattare di una o più procedure di EU Pilot aperte nei confronti della Grecia.

Infine, la Commissione, da un canto, esprime preoccupazione rispetto alla situazione dei richiedenti asilo che non hanno accesso ad un’analisi nel merito delle proprie domande di asilo e suggerisce che, secondo quanto disposto dall’art. 38 par. 4 della Direttiva Procedure, le autorità greche dovrebbero assicurare un esame nel merito ai richiedenti le cui domande di asilo sono state dichiarate inammissibili in applicazione della Decisione Ministeriale e che non possono essere riammessi in Turchia<sup>103</sup>. D’altro canto, spesso, tale dichiarazione è accompagnata da un’altra secondo cui la Commissione mantiene il suo

---

of Task Force Migration and Management – informazione derivata da documenti in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti.

<sup>100</sup> Risposte della Commissione europea alle seguenti denunce individuali: CHAP (2021) 02261, CHAP (2021) 02265, CHAP (2021) 02274 e CHAP (2021) 02994.

<sup>101</sup> Secondo l’art. 50 della Direttiva Procedure lo studio avrebbe dovuto essere presentato entro il 20 luglio 2017. A seguito di richiesta di accesso agli atti alla Commissione europea, la stessa ha risposto all’Autrice che “the Commission does not hold any documents that would correspond to the description given in your application. The Commission has not produced a report in accordance with Article 50 of the Directive 2013/32/UE on the application of the same Directive. The advent of the refugee crisis led the Commission to the conclusion that the current asylum legal instruments are not fully adapted to the multiple challenges that the Union is facing. These conclusions were set out in a dedicated Commission Communication adopted in April 2016, and were promptly followed by the adoption (in May and July 2016) of proposals to amend all of the instruments in question, including the Asylum Procedures Directive (...)”.

<sup>102</sup> Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, del 23 settembre 2020, COM (2020) 611 def., p. 8. A seguito di una richiesta di accesso agli atti alla Commissione europea, questa, oltre ad aver confermato la conclusione dello studio il 19 febbraio 2019, non ha dato accesso al documento in quanto “the document which you seek to obtain is part of the pre-litigation stage of infringement proceedings, in particular the conformity studies conducted by the Commission or by the external contractors, that may lead to a possible investigation falling under the exceptions according to Article 4(2), third indent, of Regulation 1049/2001”.

<sup>103</sup> Risposte alle interrogazioni parlamentari P-000604/2021, E-004131/2021, E-005103/2021, E-001347/2022.

impegno per la piena attuazione della dichiarazione UE-Turchia quale quadro principale di cooperazione in materia di migrazione<sup>104</sup>.

#### **4. Le insufficienti misure messe in atto dalla Commissione europea a seguito delle violazioni, da parte della Grecia, del diritto dell'UE**

Nota è il fatto che la Commissione europea abbia un ampio margine di discrezionalità nel gestire le infrazioni; che questa discrezionalità sia oggetto di critiche e vada, in generale, ripensata è parimenti argomento ampio su cui questo contributo non può soffermarsi, se non per mettere in luce nuovi elementi fattuali, nel campo del diritto dell'asilo e dell'immigrazione che, effettivamente, sembrano chiamare ad un cambio di paradigma<sup>105</sup>.

Invero, a fronte dell'irrelevante numero di procedure di infrazione avviate dalla Commissione rispetto all'elevato numero di inadempimenti da parte di diversi Stati membri in tema di asilo e immigrazione<sup>106</sup>, sembrerebbe potersi delineare una *policy* dell'Istituzione<sup>107</sup> in relazione alla decisione della stessa di non avviare procedure di infrazione seppur di fronte alla violazione di diritti fondamentali di persone migranti. Invero, in tutte le risposte dell'Istituzione prese in analisi nel presente contributo, solo in due di esse<sup>108</sup> si fa esplicito riferimento alla possibilità di avviare procedure di questo tipo

---

<sup>104</sup> Risposta della COM ARES (2022) 3007983 alla lettera delle ONG dell'8 marzo 2022 e risposte alle interrogazioni parlamentari P-000604/2021, E-004131/2021.

<sup>105</sup> Si veda: L. PRETE, B. SMULDERS, *The Coming age of infringement proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 47, pp. 9-61; C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012, in particolare p. 297; E. VARNAY, *Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU procedures*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, p. 836; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2020, n.19, p. 241 e ss; L. PRETE, B. SMULDERS, *The age of maturity of infringement proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2021, n. 58, pp. 285-332. Si veda anche: M. CONDINANZI, J. ALBERTI, C. BORELLI, *Though in need of reform, the watchdog is still watching*, politico.eu, disponibile in: <https://www.politico.eu/article/reform-watchdog-eu-law-european-commission/>.

<sup>106</sup> M. GREZEKOWIAK, *The "Guardian of the Treaties" is No More? The European Commission and the 2021 Humanitarian Crisis on Poland–Belarus Border*, cit., p. 15 e ss. Sul ruolo di controllo della Commissione in relazione ai controlli alle frontiere interne si veda: S. SALOMON, J. RIJPMAN, *A Europe without Internal Frontiers: challenging the reintroduction of border controls in the Schengen Area in the light of Union Citizenship*, in *German Law Journal*, 2021, p. 6: "the Commission has been extremely reluctant in using its supervisory powers to protect borderless travel in Europe (...) with the exception of a single evaluation of the proportionality of the reintroduction of border controls in October 2015 by Austria and Germany, the Commission has never systematically evaluated these reinstatements, openly questioned their legality, or initiated infringement proceedings against Member States".

<sup>107</sup> Sulla possibilità di parlare di una "Commission policy" in relazione alla decisione di attivare o meno procedure di infrazione, si veda L. PRETE, B. SMULDERS, *The age of maturity of infringement proceedings*, cit., p. 296.

<sup>108</sup> Rispettivamente in un caso per le denunce di *pushback* (risposta della Commissione all'interrogazione parlamentare E-001639/2022) e nell'altro rispetto all'applicazione del concetto di Paese Terzo sicuro e alle

qualora i fatti riportati dovessero essere confermati e “rivelare una *sistematica* violazione di disposizioni di diritto dell’Unione europea”. Dinanzi al numero di denunce, report e interrogazioni parlamentari in tema, ci si interroga, quindi, sul significato dato dalla Commissione al concetto di *sistematica* violazione, che, curiosamente, viene richiamato anche dai regolamenti istitutivi di FRONTEX e dell’EUAA con riferimento ai casi in cui sia necessaria un’interruzione del supporto fornito dalle Agenzie agli Stati membri. Anche in tal caso, infatti, la sospensione o conclusione dell’invio di Squadre di funzionari delle Agenzie sul territorio dello Stato è subordinato alla presenza di violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte dello Stato membro che siano, appunto, di *natura grave* o possano *persistere*.

Ciò, d’altro canto, non significa – come messo in evidenza anche dalle risposte della Commissione sopra analizzate – che l’Istituzione resti totalmente inerte di fronte ad infrazioni del diritto dell’Unione europea. Soprattutto negli ultimi anni, infatti, le procedure di infrazione non sono più la *prima et bona ratio* contro tutti gli inadempimenti, avendo la Commissione cercato di ampliare la propria gamma di strumenti volti a cooperare e assistere le autorità nazionali e a incoraggiare la conformità della normativa e delle prassi nazionali al diritto dell’Unione europea<sup>109</sup>. Si fa riferimento a meccanismi quali l’EU Pilot, la Task Force e il dialogo informale-politico con le autorità nazionali competenti<sup>110</sup>, l’utilizzo dei quali sembrerebbe acquisire particolare rilevanza a seguito della dichiarazione della Commissione secondo cui il suo potere discrezionale deve essere usato in modo strategico sulle principali violazioni delle legislazione dell’UE che incidono sugli interessi di cittadini e imprese, agendo con fermezza su quelle “che ostacolano l’attuazione degli importanti obiettivi strategici dell’UE o che rischiano di compromettere le quattro libertà fondamentali”<sup>111</sup>.

Ciò, di per sé, non rappresenterebbe un problema se gli strumenti alternativi messi in atto avessero, effettivamente, la capacità di produrre gli effetti desiderati. Al contrario, sarebbe da evitare un uso distorto degli stessi da parte della Commissione, la quale – come nel caso qui analizzato – allarga le maglie della loro “utilizzabilità” al fine di giustificare una sua inamovibilità rispetto all’avvio di una procedura di infrazione. Nel caso di specie, si fa riferimento all’istituzione della Task Force sulla gestione della migrazione e agli EU Pilot (di cui si ha contezza) aperti nei confronti della Grecia.

---

sue conseguenze (lettera della Commissione del 24 febbraio 2022 in risposta ad una denuncia individuale Ares (2022) 1417670.

<sup>109</sup> L. PRETE, B. SMULDERS, *The age of maturity of infringement proceedings*, cit., p. 330 e ss.

<sup>110</sup> M. SMITH, *The Evolution of Infringement and Sanction Procedures: of Pilots, Diversions, Collisions, and Circling*, in D. CHALMERS, A. ARNULL (a cura di), *The Oxford Handbook of European Union law*, Oxford, pp. 350-375.

<sup>111</sup> Comunicazione della Commissione, *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, del 10 marzo 2020, COM (2020) 94 def., in *GUUE C 18 del 19 gennaio 2017*, pp. 10-20.

Per quanto concerne la Task Force<sup>112</sup>, anzitutto pare interessante notare l'evoluzione subita dalla stessa dalla sua creazione, il 23 settembre del 2020, ad oggi; essa viene istituita a seguito dell'incendio del campo di Moria per migliorare la situazione sull'isola di Lesbo "in modo duraturo" e con il fine di realizzare "un progetto pilota congiunto con le autorità greche per nuove strutture di accoglienza"<sup>113</sup>. Nel comunicato della Commissione europea<sup>114</sup> si legge che, in linea con il quadro proposto nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, la Task Force contribuirà a garantire che il fenomeno migratorio sia gestito in modo efficace, con condizioni di vita adeguate, maggiore certezza attraverso procedure più rapide e una condivisione delle responsabilità e della solidarietà più equilibrata, lavorando in stretta collaborazione con le Agenzie dell'UE e le organizzazioni internazionali presenti sul campo.

Così, sebbene tra gli obiettivi dichiarati non si configuri quello di monitoraggio sull'implementazione del diritto dell'UE in Grecia, la Commissione – a posteriori – riconosce alla Task Force un ruolo di grande rilievo in tal senso. La Commissione, come visto *supra*, afferma che le questioni relative all'attuazione della Direttiva Procedure sono affrontate nel dialogo tra la Task Force e le autorità greche. La Task Force Migration Management, infatti, scambia informazioni con le autorità greche su questioni relative al recepimento e all'attuazione della suddetta Direttiva (ma anche della Direttiva Accoglienza)<sup>115</sup>, sia attraverso scambi scritti sotto forma di lettere ed e-mail, sia di persona o in videoconferenza, nel contesto delle riunioni e delle missioni intraprese nel quadro del Memorandum d'intesa tra la Commissione europea, l'EUAA, FRONTEX, Europol e l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA), da una parte, e il governo greco, dall'altra<sup>116</sup>.

Così, questo strumento di risoluzione alternativa di violazione del diritto dell'UE, solleva potenziali problemi di conflitto d'interessi, allo stesso modo di quanto accade con

<sup>112</sup> Da notarsi che anche nel contest del "Piano d'azione per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico" la Commissione europea ha creato una Task Force con gli Stati membri al fine di rafforzare la cooperazione nell'applicazione delle norme del mercato unico (Single Market Enforcement Task-Force, SMET). La Task Force tiene riunioni periodiche per valutare lo stato di conformità della legislazione nazionale alle norme del mercato unico, dare priorità agli ostacoli più urgenti, affrontare i casi di "sovranregolamentazione" ingiustificata, discutere questioni orizzontali in materia di applicazione della normativa e seguire l'attuazione del presente piano d'azione. Si veda: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*, cit.

<sup>113</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1728](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1728). A proposito del Progetto Pilota si veda Annex to the Commission decision approving the Memorandum of Understanding between the European Commission, European Asylum Support Office, the European Border and Coast Guard Agency, Europol and the Fundamental Rights Agency, of the one part, and the Government of Hellenic Republic, of the other part, on a Joint Pilot for the establishment of a new Multi-Purpose Reception and Identification Centre in Lesvos, C(2020) 8657 final.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, del 26 giugno 2013, *GUUE L 180 del 29 giugno 2013*, pp. 96–116.

<sup>116</sup> Annex to the Commission Decision approving the Memorandum of Understanding, cit.

riferimento al ruolo di monitoraggio assegnato all’EUAA<sup>117</sup>, dato il coinvolgimento operativo della Task Force nella pratica (con funzioni quali, appunto, quelle volte a “garantire che il fenomeno migratorio sia gestito in modo efficace”). Inoltre, solleva questioni relative alla mancanza di chiarezza sul suo mandato<sup>118</sup> e agli strumenti di cui la stessa dispone nel contesto dell’applicazione del diritto dell’UE.

Il meccanismo di dialogo strutturato e informatico tra Stati membri e Commissione (EU Pilot)<sup>119</sup>, invece, è stato avviato in via sperimentale nel 2008 con 15 Stati membri al fine di ridurre il numero di procedimenti per infrazione, fornire risposte più celeri ai cittadini e alle imprese e risolvere più rapidamente i problemi, in particolare ponendo rimedio alle infrazioni. Ad oggi, tutti e 27 gli Stati membri hanno aderito a tale meccanismo che, con il passare degli anni, ha acquisito una certa importanza in termini di risoluzione, preventiva rispetto alla procedura di infrazione, degli inadempimenti<sup>120</sup>.

Al fine di accelerare le tempistiche del procedimento, nelle sue linee guida sulla procedura<sup>121</sup>, la Commissione prevede che entro 9 mesi dall’apertura di un EU Pilot, dopo aver assicurato un adeguato contraddittorio con lo Stato membro interessato, essa dovrà decidere la linea d’azione appropriata attraverso, ad esempio, l’apertura di una procedura di infrazione, la chiusura del caso senza ulteriori azioni o la proroga del dialogo EU Pilot per un periodo di tempo limitato.

Il 22 febbraio 2021 la Commissione europea ha aperto un EU Pilot nei confronti della Grecia<sup>122</sup> relativo al corretto recepimento della Direttiva Procedure. A seguito della risposta da parte delle autorità nazionali ad inizio ottobre del 2021 a domande aggiuntive poste, il 31 agosto 2021, dalla DG Affari Interni, la Commissione non ha ancora dato alcun seguito all’EU Pilot seppur trascorsi ben più di 9 mesi dalla sua apertura<sup>123</sup>.

Anche in tal caso, sebbene si saluti con favore l’utilizzo di tale strumento di pre-infrazione, la Commissione sembrerebbe averlo utilizzato al di là della sua finalità,

---

<sup>117</sup> L. TSOURDI, *Monitoring and Steering through FRONTEX and EASO 2.0: The Rise of a New Model of AFSJ agencies?*, cit.

<sup>118</sup> Della mancata chiarezza in tal senso ne è prova il fatto che la Mediatrice europea, in un caso recentemente aperto, chiede alla Commissione informazioni riguardanti il ruolo della Task Force in relazione ai MPRICs (Multi-Purpose Reception and Identification Centre) e come, in pratica, la Task Force implementi le sue funzioni, si veda caso OI/3/2022/MHZ aperto dalla Mediatrice europea l’11 luglio 2022.

<sup>119</sup> Tale meccanismo è previsto dalla Comunicazione della Commissione, *Un’Europa dei risultati, applicazione del diritto comunitario*, COM (2007) 502 def. Sull’utilizzo di tale meccanismo si veda: C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 241 e ss.; M. SMITH, *The evolution of Infringement and sanction procedures: Of Pilots, Diversions, Collisions and Circling*, cit.

<sup>120</sup> Commission staff working document, *General statistical overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law*, 2021 Annual Report, del 15 luglio 2022, COM (2022) 344 def.

<sup>121</sup> Linee Guida modificate a Luglio del 2020, *EU Pilot: Guidelines for the Member States*, documento in possesso dell’Autrice.

<sup>122</sup> EU pilot aperto con Lettera EUP(2021)9874 del 4 marzo 2021.

<sup>123</sup> Informazione aggiornata al 29/07/2022 e fornita dalla Commissione europea a seguito di richiesta di accesso agli atti da parte dell’Autrice. Inoltre, risulta esser stato aperto nel 2019 un altro Pilot nei confronti della Grecia di cui si è ancora in attesa di ricevere riscontro a seguito di una risposta di accesso agli Atti inviata alla Commissione.

ovverosia quella “for any problems in the application of EU law to be corrected as *quickly* and *effectively* as possible”<sup>124</sup>. Considerato il lasso di tempo intercorso dalle prime denunce di pratiche di *pushback* attuate dalle autorità greche e dalla decisione della Turchia di non riammettere più persone migranti sul suo territorio, il ricorso all’EU Pilot non sembra aver sortito i propri effetti e, anzi, la discrezionalità della Commissione sembra esser andata al di là di quanto da essa stessa stabilito nelle sue Linee guida che prevedono che dovrebbe esser fatto ricorso all’EU Pilot solo se ritenuto utile per risolvere *il prima possibile* eventuali violazioni del diritto dell’UE.

## 5. Possibili soluzioni all’*impasse*: l’uso alternativo del rinvio pregiudiziale di interpretazione e la cd. condizionalità dei fondi

Riscontrata l’inefficacia delle misure messe in atto dalla Commissione, è doveroso interrogarsi su quali altre vie possano essere intraprese a fronte della violazione da parte della Grecia di disposizioni di diritto dell’Unione europea volte alla tutela di diritti fondamentali delle persone migranti. Si fa riferimento, segnatamente, al rinvio pregiudiziale d’interpretazione o alla possibilità della stessa Commissione di subordinare l’erogazione dei fondi al rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato membro.

Per quanto concerne il primo strumento, il cosiddetto “uso alternativo” del rinvio pregiudiziale d’interpretazione<sup>125</sup> permetterebbe al giudice nazionale di accertare se la normativa o prassi nazionale sia o meno compatibile con il diritto dell’UE. In tal modo la Corte, sebbene non sollecitata dalla Commissione attraverso la procedura di infrazione, avrebbe, attraverso il rinvio pregiudiziale, occasione di statuire sulla compatibilità del diritto o prassi nazionale al diritto dell’UE. Ciò, ad esempio, è accaduto sia per aggirare la mancata attivazione di procedure di infrazione da parte della Commissione in relazione ai controlli alle frontiere interne<sup>126</sup>, sia per la normativa lituana approvata a seguito del drastico aumento di ingressi irregolari nell’estate del 2021 e incompatibile con il diritto dell’Unione sotto diversi aspetti<sup>127</sup>. Invero, recentemente, la Corte di Giustizia ha avuto

<sup>124</sup> Report from the Commission, *EU Pilot evaluation report*, del 3 marzo 2010, COM (2010) 70 def., p. 1. Anche le Linee Guida sull’EU Pilot del luglio 2020 prevedono che: “the objective of the EU Pilot procedure is to help resolve possible infringements of EU law by Member States *swiftly* and *effectively*”.

<sup>125</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Terza edizione, Torino, p. 339; P. PESCATORE, *Van Gend en Loos, 3 february 1963 – A View from Within*, IN L. AZOULAI, L.M. POIARES PESSOA MADURO (a cura di), *The Past and Future of EU Law: the Classic of EU Law Revisited on the 50 th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, p. 1 ss.; V. PASSALACQUA, *Legal Mobilization via preliminary reference: insight from the case of migrant rights*, in *Common Market Law Review*, 2021, Vol 58, Issue 3, pp. 751–776.

<sup>126</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza del 26 aprile 2022, *NW contro Landespolizeidirektion Steiermark e Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*, Cause riunite C-368/20 e C-369/20. Si veda: S. SALOMON, J. RIJPMAN, *A Europe without Internal Frontiers: challenging the reintroduction of border controls in the Schengen Area in the light of Union Citizenship*, cit., p. 1: “Disclosure: one of the authors, Stefan Salomon, is a party in the proceedings in Joined Cases C-368/20, *N.W. v Landespolizeidirektion Steiermark* and C-369/20 *N.W. v Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*”.

<sup>127</sup> Statewatch, *Building Walls, Restricting Rights: Lithuania’s Response to the EU-Belarus Border “crisis”*, 1 febbraio 2022; ECRE, *Extraordinary Responses: Legislative Changes in Lithuania, 2021*,

modo di pronunciarsi su tale normativa nazionale a seguito di un rinvio pregiudiziale operato dalla Corte amministrativa suprema della Lituania<sup>128</sup>. Pare interessante notare come la Commissione, pur non avendo avviato alcuna procedura di infrazione nei confronti della Lituania seppur da più parti sollecitata, ha presentato – come sempre accade per il tramite del suo servizio giuridico e nel contesto del rinvio pregiudiziale – osservazioni, sostenendo l’incompatibilità (addirittura, la “palese incompatibilità”) della normativa nazionale con il diritto dell’Unione europea<sup>129</sup>.

Nel caso che ci interessa, la decisione di inammissibilità basata sul concetto di Paese Terzo sicuro e presa dal Servizio Greco per l’asilo sarà impugnata di fronte alla Corte di Appello la quale, anche sollecitata dagli avvocati di parte, potrebbe presentare un rinvio pregiudiziale alle Corte di Giustizia dell’UE. Il giudice a *quo* potrebbe formulare il quesito pregiudiziale chiedendo alla Corte se l’art. 38 par. 4 della Direttiva Procedure<sup>130</sup> debba essere interpretato nel senso che esso osti ad una prassi amministrativa costante e generalizzata delle autorità greche<sup>131</sup> secondo cui le domande di asilo presentate da richiedenti appartenenti a una delle cinque nazionalità designate dalla Decisione Ministeriale n. 4299 non vengono esaminate nel merito, bensì solo sotto il profilo dell’ammissibilità. Invero, come già illustrato *supra*, l’art. 38 par. 4 della Direttiva osta ad una prassi delle autorità secondo la quale le domande di asilo vengono dichiarate inammissibili sulla base del fatto che la Turchia risulta essere un Paese Terzo sicuro per tali nazionalità pur avendo la Turchia, da marzo 2020, sospeso le riammissioni sul proprio territorio<sup>132</sup>. Una questione simile era stata posta dal giudice del rinvio alla Corte di Giustizia nelle cause riunite C-924/19 e C-925/19; in quella situazione, però, la Corte aveva riformulato il quesito pregiudiziale in quanto essa non poteva essere chiamata ad esaminare le conseguenze che, in forza del diritto dell’Unione, potevano discendere dal

---

settembre 2021; UNHCR, *Legal Observations on the Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No XIV-506)*, 28 luglio 2021; UNHCR, *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27 settembre 2021; Protecting Rights at Borders (PRAB), *Human Dignity Lost at the EU’s Borders*, dicembre 2021, p. 14 e ss.; Human Rights Monitoring Institute, Global Detention Project, *Lithuania Oral Submission to the UN Committee Against Torture*, 16 novembre 2021.

<sup>128</sup> Corte di Giustizia, Prima Sezione, *M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, cit.

<sup>129</sup> Si vedano, in particolare, paragrafi 20, 23, 32, 37 delle osservazioni del Servizio giuridico della Commissione europea (in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta accesso agli atti).

<sup>130</sup> Art. 38 par. 4 Direttiva Procedure: “4. Se il paese terzo non concede al richiedente l’ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II”.

<sup>131</sup> Prassi che segue alla Decisione Ministeriale n. 4299 del 7 giugno 2021 e alla Circolare 112808/2021 del Ministero della Migrazione e l’Asilo del 7 luglio 2021.

<sup>132</sup> Per questioni di spazio non è possibile soffermarsi su altre questioni relative non tanto alla prassi quanto, piuttosto, a come è formulata la norma che recepisce l’art. 38 Direttiva Procedure nell’ordinamento greco, ovverosia l’art. 86 par. 1 lett. f) e par. 2 della L. 4636/2019. Basti qui accennare che in due denunce individuali presentate alla Commissione europea [CHAP (2021) 02265 e CHAP (2021) 02274] è stata sostenuta l’incompatibilità di tale norma nazionale con l’art. 38 par. 2 lett. a) della Direttiva Procedure. A proposito dell’interpretazione data dalla Corte di Giustizia di questa disposizione, si veda: Corte di Giustizia, Prima Sezione, sentenza del 19 marzo 2020, *LH c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, causa C-564/18, par. 44 e ss. e Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza del 14 maggio 2020, *FMS e.a. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság et Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, Cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, par. 156 e ss.



fatto che il Paese verso il quale i ricorrenti dovevano essere rimpatriati (la Serbia), non accettava di riammettere questi ultimi nel proprio territorio<sup>133</sup>.

Purtroppo, una soluzione di questo tipo non sembra potersi prospettare per il caso in esame, data la poca propensione dei giudici nazionali a rinviare questioni d'interpretazione alla Corte di Giustizia nel settore immigrazione e asilo. Ad oggi, infatti, non si registrano casi di rinvii alla Corte in questo ambito<sup>134</sup>. Certamente, qualora sia un giudice avverso le cui decisioni non è esperibile ricorso di diritto interno a non rinviare alla Corte di Giustizia, si potrebbe presentare, quale ulteriore meccanismo giudiziario di contestazione, un ricorso per risarcimento danni al giudice nazionale per violazione del diritto dell'UE, dimostrando la sussistenza delle condizioni elaborate dalla Corte di giustizia in materia di illecito<sup>135</sup>.

Per quanto riguarda, poi, le pratiche di respingimento, l'informalità delle stesse comporta, essenzialmente, l'impossibilità per le persone che le subiscono di accedere ad un sistema di tutela adeguato; in questo caso, quindi, la questione del rinvio pregiudiziale neppure si pone, considerato che chi viene respinto solo raramente ha modo di ricevere tutela giurisdizionale<sup>136</sup>.

<sup>133</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, *FMS e.a. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság et Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, cit., par. 178 e ss. La questione pregiudiziale è stata, quindi, riformulata come segue: “se la direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 18 della Carta e con il principio di leale cooperazione risultante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, debba essere interpretata nel senso che, qualora una domanda di asilo sia stata oggetto di una decisione di rigetto fondata su un motivo di inammissibilità contrario al diritto dell'Unione e sia stata confermata da una decisione giurisdizionale definitiva, l'autorità accertante, ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della direttiva 2013/32, è tenuta a riesaminare d'ufficio tale domanda, oppure nel senso che, in siffatte circostanze, qualora venisse presentata una nuova domanda da parte dell'interessato, essa non potrebbe essere dichiarata inammissibile, in applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva, in quanto «domanda reiterata», ai sensi dell'articolo 2, lettera q), di detta direttiva”, si veda par. 180.

<sup>134</sup> ECRE/ELENA, *Asylum judgments and pending preliminary references of the CJEU*, 20 August 2020, p. 12, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/06/ECRE-Legal-Note-9-on-Asylum-in-Greece-A-Situation-Beyond-Judicial-Control-June-2021.pdf>. A questo proposito, da tenere conto che nel 2018, proprio con riferimento alla compatibilità del concetto di Paese Terzo sicuro con la normativa dell'UE, il Consiglio di Stato, derogando a quanto previsto dall'art. 267 par. 3 del TFUE, a maggioranza molto risicata, ha deciso di non presentare rinvio alla Corte. Su questo si veda: A. TSILIOU, *When Greek judges decide whether Turkey is a Safe Third Country without caring too much for EU law*, EU Immigration and Asylum Law and Policy (Odysseus Academic Network Blog), 29 maggio 2018, <https://eumigrationlawblog.eu/when-greek-judges-decide-whether-turkey-is-a-safe-third-country-without-caring-too-much-for-eu-law/>; Y. MASSOURIDOU, *Legal opinion on the case law of the Greek Appeals Committees and Administrative Courts with regard to the application of the “safe third country” concept*, Ottobre 2019, p. 7, New Doc 2019-07-30 23.01.43 (proasyl.de).

<sup>135</sup> C. PERARO, *Il mancato rinvio pregiudiziale d'interpretazione nello spazio giudiziario europeo: quale tutela multilivello per i singoli?*, in questa *Rivista*, 2022, n. 1, pp. 280 e rimandi bibliografici presenti in nota 6.

<sup>136</sup> F. GATTA, *Il capolinea dello stato di diritto: la Croazia e la rotta balcanica, tra Schengen, l'Unione europea e violazioni sistematiche dei diritti umani alle frontiere*, cit., p. 348 e ss.; a tal riguardo si veda anche ordinanza del 3 maggio 2021 del Tribunale di Roma che “ha accolto il reclamo proposto dal Ministero dell'Interno avverso l'ordinanza cautelare con la quale il medesimo Tribunale aveva riconosciuto, in data 18 gennaio 2021, il diritto del sig. M. Z. a presentare domanda di asilo in Italia e ordinato alle Amministrazioni competenti di consentire il suo ingresso nel territorio italiano per esercitare il suo diritto a chiedere protezione internazionale”, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/rotta-balkanica-tribunale-roma/>. Su questa sentenza: A. DI PASCALE, *Riammissioni informali e violazione del diritto di asilo*, in *Questione Giustizia*, 9 febbraio 2021.

Rimane, quindi, da esplorare la cd. condizionalità dei fondi come soluzione alternativa per assicurare che, almeno per le attività finanziate dall’UE, sia assicurato il rispetto dei diritti fondamentali e la *compliance* al diritto dell’Unione.

La Grecia, tra il 2015 e gennaio 2022, ha ricevuto complessivamente 3,39 miliardi di euro dall’UE nel settore della gestione della migrazione. Il sostegno dell’Unione alla Grecia per una migliore gestione della migrazione e delle frontiere proviene dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), dal Fondo per la sicurezza interna (ISF) e dallo Strumento di sostegno di emergenza (ESI)<sup>137</sup>. Inoltre, la Grecia è beneficiaria dei Fondi dell’Emergency Assistance Grant Scheme (EMAS), strumenti di finanziamento che rientrano nei fondi AMIF/ISF gestiti direttamente dalla Commissione europea<sup>138</sup>. Concretamente, attraverso l’ISF sono finanziati progetti per il “rafforzamento” del confine est o per il dispiegamento di imbarcazioni della Guardia costiera greca e di agenti di sorveglianza alle frontiere marittime sudorientali dell’UE; tramite i fondi AMIF, invece, viene ad esempio sovvenzionato il Servizio per l’asilo greco al fine di migliorare l’accesso ad una procedura equa ed efficiente in Grecia<sup>139</sup>.

L’utilizzo di tali fondi è disciplinato sia dal Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni applicabili a diversi fondi previsti dal quadro finanziario pluriennale 2021-2027, sia dai singoli regolamenti istitutivi degli stessi. Dalla lettura in combinato disposto dell’art. 9 e dell’art. 15 par. 1 dell’Allegato III del Regolamento sulle disposizioni comuni si rileva, *in primis*, un onere in capo alla Commissione e agli Stati membri di garantire, in sede di attuazione dei fondi, il rispetto dei diritti fondamentali e la conformità alla Carta; inoltre, tra le “condizioni abilitanti” elencate nell’allegato III, è presente la clausola che prevede “efficaci meccanismi volti a garantire la conformità alla Carta dei programmi sostenuti dai fondi e la loro attuazione” e modalità di reportistica al Comitato di monitoraggio in merito a casi di attività sostenute dai Fondi non conformi alla Carta e denunce riguardanti la Carta. Come sostenuto dalla stessa Commissione<sup>140</sup>, il mancato soddisfacimento di tali “condizioni abilitanti” non rappresenta *per se* una ragione sufficiente per la Commissione per non approvare il programma ex art. 23, bensì può comportare un mancato rimborso delle spese affrontate dallo Stato membro. Tale rimborso verrà effettuato a seguito di una valutazione della Commissione, non appena lo Stato membro informerà la stessa del soddisfacimento della condizione abilitante. Anche le relazioni annuali in materia di *performance*, previste dai regolamenti istitutivi dei singoli fondi e che gli Stati membri periodicamente debbono inviare alla Commissione,

---

<sup>137</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-01/202202\\_Eu%20Budget-financial%20support%20to%20greece.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-01/202202_Eu%20Budget-financial%20support%20to%20greece.pdf).

<sup>138</sup> [https://eufondovi.mup.hr/UserDocsImages/dokumenti/Ares\(2017\)4658757%20EMAS%20Guide%20for%20Applicants\\_FINAL\\_Sept2017.pdf](https://eufondovi.mup.hr/UserDocsImages/dokumenti/Ares(2017)4658757%20EMAS%20Guide%20for%20Applicants_FINAL_Sept2017.pdf).

<sup>139</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-01/202202\\_Eu%20Budget-financial%20support%20to%20greece.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-01/202202_Eu%20Budget-financial%20support%20to%20greece.pdf).

<sup>140</sup> Risposta della Commissione europea del 17 agosto 2022 ad una lettera inviata dalla Commissione LIBE: Ares (2022) 1106205, in possesso dell’Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti indirizzata alla Commissione europea.

contengono informazioni riguardanti il soddisfacimento della condizioni abilitanti, in particolare il rispetto dei diritti fondamentali<sup>141</sup>.

Ancor più, all'art. 21 par. 2 del Regolamento istitutivo dell'AMIF viene specificato che quando uno Stato membro utilizza il sostegno operativo si deve conformare al pertinente *acquis* dell'Unione e alla Carta; per di più, l'art. 4 del Regolamento istitutivo dell'ISF dispone che le azioni finanziate a titolo del Fondo sono attuate nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana e, in particolare, tali azioni debbono essere conformi alla Carta e alla CEDU.

In breve, si può dire che esistono disposizioni che permetterebbero alla Commissione di monitorare l'utilizzo dei fondi e di subordinare il finanziamento di programmi (o il rimborso) alla conformità degli stessi al diritto dell'UE ed al rispetto dei diritti fondamentali. Ed invero la Commissione, nell'estate del 2021, ha rifiutato alla Grecia la proroga di un finanziamento a valere sul fondo EMAS/ISF volto a sostenere le operazioni di controllo della Guardia costiera alla frontiera marina subordinandola all'istituzione di un meccanismo di monitoraggio dei diritti fondamentali<sup>142</sup>. Inoltre, come già visto *supra*, in una recente risposta ad un'interrogazione parlamentare riguardante i respingimenti al confine terrestre con la Turchia, la Commissione ha dichiarato di star valutando - nel contesto dei programmi finanziati dai fondi UE - i meccanismi messi in atto in Grecia per garantire il rispetto della Carta (compreso il meccanismo indipendente per monitorare e prevenire i respingimenti), secondo quanto previsto dal Regolamento sulle disposizioni comuni. Se la Commissione dovesse ritenere che una condizione di abilitazione non sia soddisfatta, le spese relative alle operazioni potranno essere incluse nelle domande di pagamento, ma non saranno rimborsate fino a quando la Commissione non avrà informato il rispettivo Stato membro sull'adempimento della condizione di abilitazione<sup>143</sup>.

D'altro canto, anche l'attivazione di questi strumenti è condizionata dalla discrezionalità della Commissione, la quale basa la sua valutazione per determinare il rispetto da parte degli Stati membri dei diritti fondamentali e dei principi sanciti dall'*acquis* dell'UE su "Member States' self-assessment of fulfilment, infringement proceedings, CJEU judgments, well-substantiated complaints underpinned by evidence and national court cases"<sup>144</sup>. In virtù di tale discrezionalità durante la fase accertativa, è difficile immaginare che, ad esempio a fronte del mancato monitoraggio dell'erogazione dei fondi summenzionati da parte della Commissione, il Parlamento europeo possa

---

<sup>141</sup> Art. 35 par. 2 lett f) Regolamento (UE) 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione*, del 7 luglio 2021, *GUUE L 251 del 15 luglio 2021*, pp. 1-47; art. 30 par. 2 lett f) Regolamento (UE) 2021/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il Fondo Sicurezza interna*, del 7 luglio 2021, *GUUE L 251 del 15 luglio 2021*, pp. 94-131.

<sup>142</sup> J. RIJPMAN e A. FOTISADIS, *Infringement proceedings and conditionality in EU founding instruments*, Brussels, Giugno 2022, p. 14, [https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/budgetconditionality\\_study\\_web\\_28\\_pages.pdf](https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/budgetconditionality_study_web_28_pages.pdf).

<sup>143</sup> Si vedano risposte della Commissione europea dell'8 agosto 2022 alle interrogazioni parlamentari P-001972/2022 e E-001742/2022.

<sup>144</sup> Risposta della Commissione europea del 17 agosto 2022 ad una lettera inviata dalla Commissione LIBE: Ares (2022) 1106205, in possesso dell'Autrice a seguito di richiesta di accesso agli atti indirizzata alla Commissione europea.

esperire un’azione in carenza – a meno di non abbracciare un’interpretazione innovativa di tale azione che, seppure non consentirebbe “una sindacabilità *tout court* dei poteri discrezionali attribuiti dai Trattati alle istituzioni”, d’altro canto “amplierebbe i casi in cui l’inerzia nell’esercizio dei medesimi può essere controllata dalla Corte di giustizia”<sup>145</sup>.

Nuovamente, quindi, si ripropone il problema della portata del margine discrezionale della Commissione anche se, in tal caso, questo potrebbe esser arginato dal ruolo attivo del Parlamento europeo nell’esercizio della sua funzione di controllo sull’esecuzione del bilancio. Tale competenza, infatti, si declina non solo tramite la deliberazione del Parlamento europeo sullo “scarico di bilancio”<sup>146</sup> ma anche grazie a interrogazioni parlamentari rivolte, sul punto, alla Commissione europea e attraverso gli strumenti di inchiesta del Mediatore europeo.

Osservando il caso in esame, il Parlamento europeo, effettivamente, sta svolgendo un’azione determinante in questo senso. Si fa riferimento alle svariate interrogazioni parlamentari sull’utilizzo dei fondi dell’UE da parte della Grecia nella gestione delle politiche di asilo e migrazione<sup>147</sup> e alla recente lettera della commissione LIBE alla Commissione europea ove vengono avanzate richieste di informazione rispetto ai programmi degli Stati membri finanziati dai fondi AMIF, ISF e IBMV (Fondo per la gestione integrata delle frontiere e la politica dei visti)<sup>148</sup>.

Il Parlamento europeo, inoltre, utilizzando la sua funzione di deliberazione sullo scarico di bilancio in chiave di giudizio politico, il 4 maggio 2022, ha rinviato il discarico del bilancio 2020 di FRONTEX a causa del mancato rispetto delle condizioni stabilite nella precedente relazione di discarico del Parlamento<sup>149</sup>, nonché per le indagini, al tempo ancora in corso, dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) in merito a eventi riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali, tra cui i respingimenti dei migranti. Avendo, poi, l’indagine di OLAF accertato che FRONTEX era a conoscenza dei respingimenti sistematici effettuati dalla Guardia costiera greca e che invece di impedirli

---

<sup>145</sup> Si veda, a tal proposito, J. ALBERTI, *Così antico, così moderno. Una lettura del “regolamento condizionalità” alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, n. 1, <http://www.osservatoriosullefonti.it>, p. 28 e ss.

<sup>146</sup> Deliberazione che, per altro, può assumere un giudizio non solo tecnico ma anche politico sull’operato della Commissione. A tal proposito si veda: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 138. La procedura di discarico “è lo strumento più importante attraverso cui il Parlamento europeo verifica come sono stati spesi i fondi pubblici e come sono stati gestiti i progetti dell’UE. Il Parlamento ha il diritto esclusivo di approvare l’esecuzione del bilancio delle istituzioni e agenzie europee. Ogni anno il Parlamento deve adottare la decisione di discarico entro il 15 maggio”, in: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220429IPR28235/il-parlamento-rinvia-la-certificazione-del-bilancio-dell-agenzia-frontex>.

<sup>147</sup> Si vedano, ad esempio, le seguenti interrogazioni parlamentari: E-002554/2022; E-002308/2022; risposta della Commissione europea alle interrogazioni parlamentari P-001972/2022 e E-001742/2022; E-001519/2022; E-004587/2020.

<sup>148</sup> Regolamento (UE) 2021/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce, nell’ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*, del 7 luglio 2021, GUUE L 251 del 15 luglio 2021, pp. 48–93. Si fa riferimento alla lettera della commissione LIBE del 15 febbraio 2022 Ares (2022)5775630.

<sup>149</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210923IPR13401/ep-committee-asks-for-part-of-frontex-budget-to-be-frozen>.

l’Agenzia ha contribuito a coprirli, il 18 ottobre 2022 il Parlamento europeo non ha approvato il discarico del bilancio 2020 di FRONTEX<sup>150</sup>.

Infine, anche la Mediatrice europea, a seguito delle preoccupazioni sollevate dalle organizzazioni della società civile e dalla FRA in merito ai rischi di violazione di diritti fondamentali nei *Multi-Purpose Reception and Identification Centres* (MPRIC) finanziati dall’UE in Grecia, ha chiesto alla Commissione come assicura che i diritti fondamentali siano ivi rispettati<sup>151</sup>.

Il ruolo di controllo sull’utilizzo dei fondi dell’UE per la gestione delle frontiere espletato dalla Mediatrice ha trovato compimento in un altro recente caso<sup>152</sup> che, sebbene non abbia visto coinvolta la Grecia bensì la Croazia, può avere comunque notevoli ripercussioni sulla prima. Infatti, sebbene la Mediatrice abbia chiuso il caso sostenendo che non fossero giustificate ulteriori indagini, ha anche dichiarato che è stato deplorabile erogare i fondi senza assicurare sufficienti garanzie per i diritti fondamentali e che la natura di emergenza del finanziamento UE non può esimere la Commissione dal garantire che tali fondi siano spesi nel rispetto dei diritti fondamentali. La mediatrice ha, quindi, chiuso l’inchiesta raccomandando alla Commissione di assumere un ruolo attivo rispetto all’istituzione, da parte delle autorità croate, di meccanismi di monitoraggio effettivi per indagare sulle “segnalazioni di respingimenti collettivi e maltrattamenti di persone migranti”<sup>153</sup>.

## 6. Conclusioni

Se si considera la gravità e il protrarsi nel tempo delle violazioni commesse dalla Grecia ed esposte in questo contributo, la quasi assoluta discrezionalità esercitata dalla Commissione di fronte ad esse mal si concilia con il suo dovere istituzionale ex art. 17 TUE; appare, infatti, ormai chiaro che solo un intervento della stessa in tal senso potrebbe efficacemente “debellare” le violazioni in atto<sup>154</sup>. Certamente, considerati i diversi report e denunce presentate alla Commissione, si può di per certo dire che vi siano evidenze delle violazioni perpetrate dallo Stato membro in questione; non mancano peraltro esempi di pronunce della Corte di Giustizia ove, tale tipologia di documenti è stata presa in

---

<sup>150</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221014IPR43210/frontex-meps-refuse-to-discharge-eu-border-agency-over-its-management-in-2020>. Gli enti soggetti al rinvio del discarico dei conti sono chiamati a fornire ulteriori informazioni e rispondere alle preoccupazioni espresse dai deputati, prima di una seconda votazione in Parlamento a settembre/ottobre, in: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220429IPR28235/il-parlamento-rinvia-la-certificazione-del-bilancio-dell-agenzia-frontex>.

<sup>151</sup> Caso OI/3/2022/MHZ aperto l’11 luglio 2022.

<sup>152</sup> Caso 1598/2020/VS aperto il 06 novembre 2020; decisione del 22 febbraio 2022.

<sup>153</sup> M. PORCHIA, *Lo strumento della condizionalità dei fondi erogabili nei contesti di gestione delle frontiere esterne dell’Unione europea*, I Post di AISDUE, IV (2022), [aisdue.eu](https://aisdue.eu) Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 27, 11 luglio 2022 Quaderni AISDUE.

<sup>154</sup> C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 243.

considerazione ai fini dell'accertamento dell'infrazione o non corretta applicazione della normativa dell'UE da parte dello Stato membro<sup>155</sup>.

Inoltre, come già sostenuto in dottrina<sup>156</sup>, quanto fin qui illustrato potrebbe esser osservato non solo riflettendo sulla “violazione dei diritti fondamentali” delle persone coinvolte, ma anche dalla diversa angolazione della “crisi dello stato di diritto”. Così, il persistente *gap* implementativo<sup>157</sup> relativo all'art. 38 par. 4 della Direttiva Procedure e la violazione sistematica del diritto di asilo conseguente alla messa in atto di respingimenti via terra e via mare costituirebbero non solo una violazione di diritti fondamentali delle persone coinvolte, bensì anche uno dei tanti volti della “crisi dello stato di diritto”. Ancor più, tenuto conto dell'efficiente gestione del flusso migratorio proveniente dall'Ucraina<sup>158</sup>, dei finanziamenti ricevuti da diversi fondi UE e del supporto operativo fornito da FRONTEX e dall'EUAA, nel caso della Grecia non sembrerebbe potersi sostenere che le carenze relative al rispetto dello stato di diritto siano intrinsecamente legate alla mancanza di capacità di risorse umane e finanziarie quanto, piuttosto, ad una *defiance* legata a motivi ideologici-politici. In tal caso, quindi, la risposta non può rimanere meramente politica<sup>159</sup> e tali violazioni, che si inseriscono nel contesto di smantellamento dello stato di diritto, dovrebbero essere arginate anche grazie agli strumenti previsti per la tutela di quest'ultimo, quali le Relazioni annuali sullo stato di diritto o il Regolamento n. 2020/20923 (in seguito, “Regolamento condizionalità”).

D'altro canto, anche leggendo tale situazione alla luce della “crisi dello stato di diritto” e cercando appiglio nelle disposizioni del Regolamento condizionalità, si ricade, inevitabilmente, nella questione del margine discrezionale della Commissione relativamente l'accertamento di violazioni di principi dello stato di diritto<sup>160</sup>.

---

<sup>155</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenze del 17 dicembre 2020, *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-808/18, par. 115-116 dai quali si evince che la Commissione ha allegato al ricorso tre relazioni dell'UNHCR e due relazioni provenienti l'una dal rappresentante speciale del Segretariato generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni e i rifugiati e l'altra dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti; Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, *N. S. contro Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri contro Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, cause riunite C-411/10 e C-439/10, par.90-91.

<sup>156</sup> E. L. TSOURDI, *Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backslidings?*, in *European Constitutional Law Review*, 2021, n. 17, pp. 471-497.

<sup>157</sup> E. L. TSOURDI, *Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backslidings?*, cit., p. 473: “by implementation gap, I refer to the disjunction between ‘the law on the paper’, i.e. to the asylum-related obligations that member states have undertaken according to the EU law, and their realisation in practice”.

<sup>158</sup> Sia consentito rinviare a M. COMETTI, *Un sistema davvero inefficiente? Il doppio standard di protezione di ucraini e richiedenti asilo in Grecia*, in ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Ottobre 2022.

<sup>159</sup> E.L. TSOURDI, *Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backslidings?*, cit.p. 494; con “policy-specific response” l'Autrice intende, ad esempio, l'istituzione di un nuovo sistema di redistribuzione tra Stati membri rinnovando il “Sistema Dublino”, forme più strutturate di finanziamenti UE e il sostegno, attraverso il dispiegamento di funzionari delle Agenzie, all'implementazione congiunta della normativa di diritto dell'Unione europea.

<sup>160</sup> Secondo l'art. 6 par. 1 del Regolamento, la Commissione, prima di avviare la procedura, dovrà valutare se non vi siano altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione che le consentano di proteggere il bilancio dell'Unione in modo più efficace. La Commissione, inoltre, dovrà, sì, notificare allo Stato membro le proprie conclusioni relative a possibili violazioni, ma solo se conclude che vi sono motivi fondati per ritenere che le condizioni di cui all'articolo 4 siano soddisfatte, si veda: J. ALBERTI, *Così antico, così*

Come già riportato *supra*, ritorna quindi necessaria, qui come in altri contesti<sup>161</sup>, una riflessione sulle potenzialità dell'azione in carenza che permetterebbe di estendere “la giurisdizione della Corte anche a valutare se i motivi dell'inazione sono coerenti con gli scopi per i quali i Trattati hanno lasciato a dette istituzioni un margine discrezionale”<sup>162</sup>. Tale coerenza non sembrerebbe ravvisarsi nel caso qui in esame ove - similmente a quanto accade per le Agenzie cui sono attribuiti congiuntamente ruoli di monitoraggio ed implementazione - la Commissione, nel contesto della Task Force Migration and Management, in una sorta di cortocircuito, da un canto gioca un ruolo di protagonista del processo di attuazione del diritto dell'UE a livello nazionale; d'altro canto, protegge la sua posizione di Guardiana dei Trattati utilizzando il *dialogo informale* con le autorità greche (di cui la Task Force rappresenta il “contenitore”) come scudo ad eventuali accuse di *deniability* o immobilismo.

**ABSTRACT:** L'accesso al diritto di asilo in Grecia è sistematicamente ostacolato dall'attuazione di pratiche di respingimento in frontiera e dall'applicazione del concetto di Paese Terzo sicuro nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. A fronte di questo quadro, nel contributo si è svolta un'analisi della mobilitazione della società civile e del Parlamento europeo volta a stimolare una qualche reazione della Commissione europea quale “Guardiana dei Trattati”. La risposta dell'Istituzione delinea da un lato una sorta di inazione-osservazione dello *status quo*, dall'altro un qual certo “attenuato attivismo” nel tentare di porre rimedio agli inadempimenti degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. In questa cornice, al fine di ragionare su “vie rimediali” differenti, si volge lo sguardo al c.d. “uso alternativo” del rinvio pregiudiziale d'interpretazione e allo strumento della condizionalità dei fondi. Il quadro delineato, riflettendo sulle motivazioni alla base dell'immobilismo/attenuato attivismo della Commissione nel caso di specie, si vuole inserire all'interno della più ampia riflessione sul margine di discrezionalità della Commissione europea nell'avviare procedure d'infrazione per mettere in luce nuovi elementi fattuali che, effettivamente, sembrerebbero chiamare ad un cambio di paradigma.

---

*moderno. Una lettura del “regolamento condizionalità” alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA, cit., p. 26.*

<sup>161</sup> Si fa riferimento ai ricorsi in carenza presentati contro FRONTEX e all'interpretazione del concetto di “presa di posizione” ex art. 265 par. 2 TFUE. Uno dei due ricorsi è già stato deciso con ordinanza del 7 aprile 2022, *SS e ST c. Frontex*, causa T-282/21. L'altro ricorso è stato presentato a settembre 2022 a seguito di una lettera di messa in mora inviata alla Direttrice esecutiva *ad interim* di FRONTEX in data 6 giugno 2022, si veda: [https://www.front-lex.eu/\\_files/ugd/fd60d6\\_5623378d835041dc81938af16f8aa7f8.pdf](https://www.front-lex.eu/_files/ugd/fd60d6_5623378d835041dc81938af16f8aa7f8.pdf).

<sup>162</sup> J. ALBERTI, *Così antico, così moderno. Una lettura del “regolamento condizionalità” alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA, cit., p. 29.*

**KEYWORDS:** Procedura di infrazione – Respingimenti – Paese Terzo Sicuro – condizionalità – Task Force Migration Management.

**THE EU COMMISSION’S REACTION TO THE DETERIORATION OF ASYLUM RIGHTS IN GREECE: CONSIDERATIONS ON THE WEAKENED ACTIVISM OF THE ‘GUARDIAN OF THE TREATIES’ INSTITUTION**

**ABSTRACT:** Access to the right to asylum in Greece is systematically hindered by the implementation of border rejection practices as well as the application of the Safe Third Country concept in the context of asylum procedures. Against this backdrop, the contribution analyses the mobilisation of civil society and the European Parliament aimed at evoking some reaction from the European Commission given the latter’s remit – at least on paper – as ‘Guardian of the Treaties’. The institution’s response outlines, on the one hand, a kind of inaction-observation of the status quo, and on the other hand, a certain ‘weakened activism’ in attempting to remedy breaches of obligations under EU law. Within this framework, in order to examine different ‘remedial avenues’, we turn our attention to the so-called ‘alternative use’ of the preliminary reference and the conditionality’s instrument. By reflecting on the motivations underlying the Commission’s immobility/attenuated activism in this case, the outlined framework is intended to form part of a broader reflection on the European Commission’s discretion in initiating infringement procedures. In doing so, new factual elements are highlighted that, indeed, would seem to call for a paradigm shift.

**KEYWORDS:** Infringement procedure – Pushbacks – Safe Third Country – Conditionality – Task Force Migration Management.