

Processo all'Europa

“L’AZIONE ESTERNA DELL’UE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E DIRITTI UMANI”

20 dicembre 2018

Memoria della Difesa

Signor Presidente, Eccellentissima Giuria, Il 10 dicembre 2012 l'Unione europea ha ricevuto il premio Nobel per la pace per aver contribuito per più di 60 anni alla promozione della pace, della riconciliazione, della democrazia e dei diritti umani in Europa.

La Commissione europea ha accettato il premio costituito da una medaglia, un diploma ed una somma di denaro integrata ulteriormente per raggiungere la cifra di 2 milioni di euro da donare ai bambini che non hanno la possibilità di crescere in condizioni di pace, iniziativa che ha permesso a oltre 28000 bambini di beneficiarne.

I flussi migratori verso l'Europa hanno fatto registrare un improvviso aumento del numero totale di arrivi, dapprima nel 2014 e ancor di più nel 2015, quando oltre un milione di persone, migranti irregolari, ha compiuto il pericoloso tragitto verso l'Europa attraversando il Mediterraneo. Secondo L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, più di 43.000 persone hanno rischiato la vita cercando di raggiungere l'Europa via mare nel 2018. Più di mille persone hanno perso la vita in mare.

EMERGENZA FLUSSI 2014 2015 - MORTI IN MARE - DIMINUZIONE ARRIVI A SEGUITO DI COOPERAZIONE CON TURCHIA E LIBIA NEL 2016

Nel 2015 gli immigrati nell'UE-28 provenienti da Paesi non membri dell'UE sono stati 2,7 milioni. I morti in mare sono una emergenza e l'UE vuole combattere il traffico illegale di esseri umani e le morti in mare. Da quando, nel 2016, l'Unione ha preso provvedimenti in materia di



controllo delle frontiere esterne e dei flussi da paesi come la Libia e la Turchia, il numero di morti è diminuito: secondo l'UNHCR, nel 2018 hanno perso la vita 1263 migranti, laddove nel 2016 e 2017 il numero ammontava rispettivamente a 4568 e 2873.

RIFORMA CEAS PRIORITA' ASSOLUTA UE

La riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) costituisce una delle priorità dell'azione di Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea. Nel giugno 2014, il Consiglio europeo ha definito gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dettati dall'art. 68 del TFUE sulla base della Comunicazione della Commissione del marzo 2014 e basandosi su dei risultati raggiunti dal programma di Stoccolma.

RIFORMA REGOLAMENTO DUBLINO III

Tali orientamenti sottolineano che il pieno recepimento e l'attuazione effettiva del CEAS costituiscono una priorità assoluta. Il 4 maggio e il 13 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato sette proposte legislative volte a riformare il CEAS, fra cui particolare rilievo assume la proposta di rifusione del cd. Regolamento Dublino III, il cui principio generale è che **lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale equivale al primo Paese d'ingresso**, e la ricerca di un consenso su un testo che coniughi i principi di solidarietà e di responsabilità fra gli Stati membri.

Da un lato, Paesi come l'Italia ritengono infatti che, ribadendo il principio dello Stato di primo approdo, la proposta sia fortemente penalizzante per quegli Stati che sono posti sulla linea di confine esterno dell'Unione europea; per contro, alcuni Stati membri, in particolare il cosiddetto gruppo dei Paesi di Visegrad (Polonia, Slovacchia, Ungheria, Rep. Ceca), sono **contrari a meccanismi obbligatori di redistribuzione dei richiedenti protezione internazionale**. L'obiettivo generale che la Commissione si è posta è quello di "passare da un sistema che, per come è stato concepito o per la scorretta attuazione, attribuisce una responsabilità sproporzionata ad alcuni Stati membri e incoraggia flussi migratori incontrollati e irregolari, a un sistema più equo che offra percorsi ordinati e sicuri verso l'Unione europea ai cittadini di Paesi terzi bisognosi di protezione o in grado di contribuire allo sviluppo economico dell'Unione".



Nel maggio 2015, la Commissione ha pubblicato l'**Agenda europea sulla migrazione** che ha proposto diverse misure per affrontare le pressioni migratorie, compreso il sistema basato **sui punti di crisi** (*hotspot*), in base al quale funzionari europei dell'Ufficio europeo di asilo aiutano le autorità nazionali che operano sul terreno a condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali. L'approccio, basato su punti di crisi, è inteso a contribuire all'attuazione dei meccanismi di ricollocazione di emergenza.

La proposta di riforma del regolamento Dublino III presentata dalla Commissione prevede che il principio del Paese di primo ingresso come competente ad esaminare le domande di asilo sia integrato da un **meccanismo di assegnazione correttivo** (cd. "**meccanismo di equità**"), in base al quale, nel caso in cui uno Stato membro si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che superi il 150% della quota di riferimento, tutti i nuovi richiedenti protezione internazionale, dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, dovrebbero essere ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sia ritornato al di sotto di tale soglia. Gli Stati membri avrebbero anche la possibilità di essere esclusi dal programma di ricollocamento: ciò a condizione che si tratti di periodi di tempo ben circoscritti e che sia versato un contributo di solidarietà di 250.000 euro allo Stato membro che accolga i migranti al posto dello Stato che vi sarebbe tenuto.

COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI

È importante mettere in evidenza quali siano gli impegni di cui si fa carico l'Unione europea, in virtù dell'art. 79 del TFUE, in tema di politica comune di asilo intesa ad assicurare la gestione efficace dei flussi migratori, di equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli stati membri, e di prevenzione e contrasto dell'immigrazione illegale, oltretutto, infine, di tratta di esseri umani.

L'UE è il maggior donatore al mondo nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, nell'ambito del proprio obiettivo di eradicare definitivamente le gravi situazioni di povertà. Si stima, ad esempio, che nel periodo 2014-2020, gli aiuti allo sviluppo erogati dall'UE in favore del continente africano ammontino a 31 miliardi di euro.

L'Unione europea, inoltre, ha costituito il **Fondo asilo** come strumento per il finanziamento circa la migrazione e l'integrazione, con una dotazione che da 3,31 miliardi di euro è passata, per il periodo 2014-2020, a 6,6 miliardi. Altri strumenti dell'UE sono il Fondo di aiuti europei agli



indigenti, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa e al di fuori del bilancio dell'UE, vi è un Fondo europeo di sviluppo.

L'UE ha firmato un accordo di partenariato economico (APE) il 10 giugno 2016 con il gruppo EPA della SADC comprendente Botswana, Lesotho, Mozambico, Namibia, Sudafrica e Swaziland.

Inoltre tutti gli accordi di associazione e di cooperazione conclusi dall' UE, contengono una clausola-tipo detta **clausola di condizionalità** (anche definita "clausola elemento essenziale" o "clausola democratica") per la quale: *"tutte le disposizioni dei relativi accordi si fondano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo che ispirano le politiche interne ed internazionali della Comunità e dei suoi partner"*.

CRISI SIRIANA - COOPERAZIONE UE/TURCHIA

Con specifico riferimento all'immigrazione, a seguito della crisi internazionale del 2015-2016 causata prevalentemente dal conflitto in Siria, l'UE ha avviato una **cooperazione con la Turchia**, al fine di evitare che i flussi di profughi provenienti dal Medio oriente, varcassero le frontiere dell'Unione europea. In questo modo si sono concentrati in Turchia circa 2,9 milioni di profughi, i quali, in realtà, erano diretti in Europa.

Questa modalità di cooperazione non deve essere interpretata come una mera forma di esternalizzazione della responsabilità dei flussi, ma, al contrario, come volontà di organizzare **corridoi legali e sicuri di ingresso in Europa**, e al tempo stesso combattere il traffico illegale di esseri umani.

DICHIARAZIONE UE- TURCHIA - IRRILEVANZA NATURA GIURIDICA - SCOPI DELLA COOPERAZIONE

Benché possano essere sollevati dei dubbi sulla validità ed efficacia della Dichiarazione UE/Turchia, tuttavia va valorizzato il fatto che l'UE abbia stanziato una somma considerevole, stimata tra tre e sei miliardi di euro, al fine di aiutare la Turchia a migliorare le condizioni dei diritti umani delle persone bisognose di protezione internazionale che si trovano in territorio turco. Va annoverata a tal riguardo la predisposizione di programmi specifici per la scolarizzazione, per l'avvio al lavoro e per la formazione professionale.

Tramite questa forma di cooperazione, l'Unione mira a combattere il traffico di migranti, ad evitare i rischi per la vita delle persone che cercano di approdare in Europa via mare, proteggendo al tempo stesso le sue frontiere esterne.

Vediamo in concreto in che cosa consiste tale cooperazione.

Il 29 novembre 2015 i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'UE concludono con la controparte turca un **Piano d'azione UE-Turchia** con cui l'UE sostiene l'accoglienza dei rifugiati stanziando 3 miliardi di euro (un miliardo a carico dell'UE, due miliardi a carico degli Stati membri), l'accelerazione delle modifiche necessarie per rinforzare il sistema di asilo turco, nonché un Programma di ammissione umanitaria su base volontaristica dalla Turchia. La cooperazione si rafforza ulteriormente quando i Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'UE sottoscrivono con il Primo ministro turco la **Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016** secondo cui tutti i nuovi migranti irregolari che partono dalla Turchia per raggiungere le isole greche a decorrere dal 20 Marzo 2016 saranno rinviiati in Turchia; i migranti che giungeranno sulle isole greche saranno debitamente registrati e **qualsiasi domanda d'asilo sarà trattata individualmente dalle autorità greche** conformemente alla direttiva sulle procedure d'asilo.

Come si evince da quanto appena detto, non c'è nessun automatismo nel respingimento dalla Grecia alla Turchia: quindi il principio di non refoulement è pienamente rispettato.

MECCANISMO 1:1

Per quanto riguarda i migranti che non presentano domanda d'asilo o la cui domanda d'asilo sia ritenuta infondata o non ammissibile, questi saranno rinviiati in Turchia; per ogni siriano rinviiato in Turchia dalle isole greche, un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia verso l'Unione, secondo il meccanismo 1:1.

Le due misure, il **rimpatrio verso la Turchia e l'ammissione verso l'UE**, sono strettamente connesse e volte a dissuadere i cittadini siriani dall'affidarsi ai trafficanti di persone per raggiungere la Grecia, visto l'incentivo dato dalla possibilità di raggiungere l'Unione in modo regolare.

La Commissione europea chiarisce che il rimpatrio dei migranti irregolari, inclusi i richiedenti asilo, può essere effettuato senza violare il diritto internazionale e dell'Unione europea, e non può essere dunque qualificato come un'espulsione collettiva, né violare il principio di non-refoulement. Anzi, il meccanismo previsto dalla Dichiarazione UE-Turchia è conforme all'obbligo di offrire a ciascuno la protezione più appropriata in base al diritto internazionale.

La Turchia, inoltre, è un Paese dove trovano protezione quasi tre milioni di siriani e dove esiste un sistema che può offrire una protezione internazionale sufficiente a chi fugge da una situazione di



conflitto o da persecuzioni individuali, e che può dunque essere qualificato come un Paese sicuro ai sensi della Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013.

CONVENZIONE DI GINEVRA - CLAUSOLA GEOGRAFICA - SUFFICIENTE PROTEZIONE ASSICURATA

Si accusa la Turchia di attuare in maniera distorta la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, della quale è Parte contraente, applicando illegittimamente la c.d. clausola geografica, che consente di prendere in considerazione soltanto le richieste di protezione internazionale provenienti dall'Europa.

In proposito si deve osservare, però, che **anche ai richiedenti asilo non europei è riconosciuta una forma di protezione**, sebbene diversa dalla prima e di carattere temporaneo; inoltre, per i cittadini siriani, che pure non possono beneficiare della protezione in base alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati come applicata dal Governo turco, è garantita una **speciale protezione temporanea** riconosciuta per legge. In virtù della stessa Dichiarazione, la Turchia si è impegnata a cambiare il regime di protezione per i siriani, modificando la regola secondo cui la protezione temporanea cessa nel momento in cui una persona lascia la Turchia, così da consentire a chi viene rimpatriato di poter nuovamente beneficiare di tale protezione; inoltre ha anche accettato di rendere il trattamento dei beneficiari della protezione temporanea più simile a quello dei rifugiati, consentendo ad essi di accedere al mercato del lavoro turco, oltre ovviamente al soddisfacimento degli altri standard minimi di accoglienza cui concorre anche l'UE con il suo supporto finanziario. La Turchia ha poi adottato una legge che consente ai cittadini siriani rinvii in base alle nuove disposizioni di chiedere e ricevere protezione temporanea; ciò vale sia per i cittadini siriani che erano stati precedentemente registrati in Turchia, sia per quelli non registrati. In aggiunta, la Turchia ha fornito garanzie sul fatto che a tutti i cittadini siriani riammessi nel Paese sarà concessa protezione temporanea al loro ritorno. Di conseguenza, sulla base di quanto detto, la Turchia può soddisfare i criteri di cui all'art. 35 della direttiva 2013/32 ed essere così qualificata anche come Paese di primo arrivo.

Né può dirsi che la Turchia sia qualificabile come Paese sicuro solo per i richiedenti protezione internazionale di nazionalità siriana: infatti la Turchia è parte contraente della CEDU ed è per questo obbligata al rispetto dei diritti umani fondamentali previsti da quest'ultimo strumento, di

chiunque si trovi nell'ambito della sua giurisdizione e del suo territorio. I richiedenti asilo di altre nazionalità godranno perciò della protezione prevista dalla CEDU e dai suoi Protocolli in materia di divieto di respingimento e di espulsioni collettive.

RISULTATI DELLA COOPERAZIONE UE-TURCHIA

Per concludere, l'obiettivo principale perseguito dall'Unione attraverso la cooperazione con la Turchia a partire dal settembre 2015, sembra essere stato raggiunto: il numero di morti in mare è diminuito, sebbene non sia ancora azzerato. Nel periodo successivo alla dichiarazione UE-Turchia, vale a dire tra il 1° aprile 2016 al 23 febbraio 2017, 70 persone hanno perso la vita nel mar Egeo, a fronte dei 1.100 decessi registrati nello stesso periodo del 2015 e del 2016.

Il meccanismo 1:1, ha prodotto, quale risultato della cooperazione UE-Turchia, il reinsediamento in Unione europea di 511 siriani, a fronte di soli 31 rimpatri, tutti su base volontaria.

Nel 2017 i dati provenienti dalla quinta relazione della Commissione sui progressi compiuti in merito all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia dimostrano che sono stati rinviiati dalla Grecia alla Turchia 151 migranti di cui 64 siriani, mentre in totale i rinvii in Turchia ammontano a 1487 persone di diverse nazionalità.

Tutte le suddette persone sono state rinviate in Turchia nel rispetto delle regole del sistema europeo di asilo: tutti hanno potuto presentare domanda di asilo in Grecia in base al regolamento Dublino; tutte le domande sono state trattate individualmente e con riguardo per la situazione particolare del ricorrente in base alla direttiva Procedure.

Le persone rinviate in Turchia avevano ricevuto decisioni sfavorevoli in merito alle loro domande di asilo, oppure avevano ritirato le loro domande di asilo o di protezione internazionale o non avevano presentato domanda. Questo esclude, afferma la Commissione nella sua relazione, qualsiasi tipo di espulsione collettiva. Tutti i richiedenti asilo hanno potuto usufruire del diritto alla tutela giurisdizionale e presentare ricorso contro le decisioni negative sulle loro domande di asilo.

Il rapporto tra il gran numero di persone reinsediate nell'UE dalla Turchia e quello notevolmente inferiore di persone rinviate in Turchia dalla Grecia, dimostra che tutte le garanzie previste dal sistema europeo di asilo, applicabile in Grecia come Stato membro UE, sono state rispettate. Coloro che si trovano in Grecia e vogliono presentare domanda di protezione internazionale possono farlo e non sono rinviiati automaticamente in Turchia.

Per la Commissione è importante insistere sull'aumento dei posti per il reinsediamento, così che si diffonda il messaggio dell'esistenza di canali di ingresso legale e vi sia sempre meno incentivo ad affidarsi alle reti criminali. Inoltre, proprio l'accesso alla giustizia da parte dei richiedenti asilo e la valutazione della situazione di sicurezza della Turchia in seguito all'esame individuale effettuato dalle Commissioni d'appello, consentono di affermare che l'applicazione della Dichiarazione tende ad essere rispettosa dei diritti individuali di ciascun richiedente protezione internazionale.

Anche l'*endorsement* dato dall'UE alla cooperazione Italia – Libia risponde alla stessa logica di ridurre i morti in mare, combattere il traffico illegale di esseri umani e aiutare la Libia, in qualità di Paese di transito, a gestire in modo conforme ai diritti umani i flussi di persone bisognose di protezione internazionale che vogliono entrare in Europa, garantendo da un lato aiuto concreto alle autorità libiche nelle attività di soccorso in mare e dall'altro garantendo vie legali di accesso a chi fugge e chiede asilo secondo quanto riportato dal vertice di La Valletta sulla migrazione che si è svolto l'11 e il 12 novembre 2015.

A seguito delle continue accuse rivolte nei confronti dell'Italia in merito all'accordo Italia/Libia, il Ministro dell'Interno Minniti dichiarò che “... *mai navi italiane o che collaborano con la Guardia costiera italiana hanno riportato in Libia migranti tratti in salvo ...*”. Per questo motivo la situazione determinata da tale accordo non può paragonarsi a quella relativa al **caso Hirsi** nel quale l'Italia venne condannata dalla Grande Camera della Corte europea per i diritti umani con sentenza del 23 febbraio 2012, per il respingimento e l'espulsione collettiva verso la Libia di un gruppo di migranti salvati in acque internazionali, salvati da una motovedetta italiana nella SAR maltese, secondo quanto previsto dall'accordo Italia-Libia del 2008.

FRONTIERE INTERNE ED ESTERNE DELL'UE

Prima dello scoppio della crisi umanitaria dei rifugiati in Europa, solo tre Paesi avevano innalzato recinzioni lungo le frontiere esterne, per impedire ai migranti e ai rifugiati di raggiungere il loro territorio: Spagna, Bulgaria e Grecia.

Il Codice Frontiere Schengen prevede espressamente la possibilità di sospendere l'abolizione delle frontiere interne tra Stati membri dell'UE per motivi di sicurezza e ordine pubblico. Inoltre prevede espressamente che non possano essere respinte persone alle frontiere in violazione dei diritti umani e del principio di *non refoulement*.



Non si può dire che l'UE non rispetti il principio di solidarietà perché nel 2015 la Commissione, in considerazione della situazione di emergenza dovuta al massiccio aumento dei flussi di migranti, e tenendo conto delle gravi difficoltà di Italia e Grecia, Stati di frontiera, ha adottato due decisioni proprio improntate all'attuazione del principio di solidarietà, anche finanziaria, previsto nell'art. 80 del TFUE, imponendo la ricollocazione per quote obbligatorie a tutti gli Stati membri.

Chi non ha ottemperato è stato sottoposto a procedura di infrazione.

A causa di interessi conflittuali, Paesi come Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca hanno mostrato salde opposizioni che hanno avuto come conseguenza l'apertura di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea. Infatti, per questi Paesi, la Commissione ha deciso di avviare la procedura di infrazione per i mancati ricollocamenti dei profughi sbarcati sulle coste italiane e greche e ospitati nei centri di prima accoglienza dei due Paesi.

A ignorare gli impegni di solidarietà e accoglienza sono però tre nazioni, ovvero Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia. Secondo la Commissione, tali Paesi hanno violato gli obblighi che derivano dalle Decisioni del Consiglio, dai quali discendono precisi impegni nei confronti della Grecia, dell'Italia e degli altri Stati membri. A tal proposito la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza pronunciata nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15 (Slovacchia e Ungheria c. Consiglio) il 6 settembre 2017, ha respinto i ricorsi presentati dalla Slovacchia e dell'Ungheria contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria di richiedenti asilo.

La Commissione UE ha deferito l'Ungheria alla Corte di giustizia per non aver rispettato la disciplina sull'asilo e le decisioni sul ricollocamento dei migranti. Inoltre, ha avviato una procedura d'infrazione per la cosiddetta legge "Stop Soros" che criminalizza le attività a sostegno dei richiedenti asilo, perché sarebbe in contrasto con il diritto dell'UE, in particolare con la Carta dei diritti fondamentali e i Trattati.

Per tali motivi, riteniamo infondate le accuse rivolte contro l'UE.

