

1. Accusa: nella gestione della crisi migratoria, l'UE non ha rispettato i suoi obblighi ai sensi dei trattati.

L'accusa sostiene che l'Unione Europea non esercita uno sforzo sufficiente per raggiungere l'obiettivo di "sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne" previsto dall'Articolo 67 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. La crisi migratoria, cioè l'afflusso massiccio di migranti avvenuto in particolar modo tra il 2014-2015, ha dimostrato il malfunzionamento del sistema comune d'asilo e del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, creati e gestiti dall'Unione Europea. Inoltre, l'UE non ha attuato "il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri", previsto dall'Articolo 80 del TFUE.

Nel settore del cosiddetto spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'UE possiede competenza concorrente con gli stati membri, il che significa che sia l'UE che gli stati membri possono legiferare sulle questioni rilevanti. Fondamentalmente, gli stati membri non possono esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha esercitato propria. Il sistema comune d'asilo è basato su standard comuni stabiliti attraverso la procedura legislativa ordinaria (approvata dal Consiglio dell'Ue, organo composto dai rappresenta gli Stati membri) e sanciti nei diversi atti legislativi dell'UE: - Direttiva relativa alle procedure di asilo

- Direttiva sulle condizioni di accoglienza
- Direttiva relativa alla qualifica di rifugiato
- Direttiva relativa al rimpatrio
- Regolamento Dublino.

Si nota che la maggior parte degli standard sono sanciti all'interno di direttive: atti legislativi che stabiliscono l'obiettivo da raggiungere ma lasciano agli stati membri un margine di discrezione abbastanza ampio per il raggiungimento di tali obiettivi. In effetti, gli stati membri hanno pienamente esercitato questa discrezione nell'implementare tale direttive. Ciò ha portato all'istituzione, non tanto di un sistema comune di asilo, quanto a 28 sistemi diversi, guidati da standard minimi e con un livello di armonizzazione decisamente insufficiente.

Occorre sottolineare che sta all'UE a scegliere la forma dell'atto. Di conseguenza, l'UE avrebbe potuto stabilire gli standard attraverso regolamenti, atti giuridici vincolanti in tutti suoi i loro elementi e che non lasciano agli stati membri alcuna discrezione, creando in tal modo il sistema d'asilo realmente comune, e una reale pressione sulle capacità di accoglienza e sui sistemi di asilo di questi Stati membri

L'aspetto più problematico del sistema in vigore è, comunque, il cosiddetto Regolamento Dublino, il quale stabilisce lo stato responsabile per l'esame della domanda d'asilo. I criteri per la determinazione di quest'ultimo sono, in ordine gerarchico, l'esistenza di legami familiari con beneficiari o richiedenti d'asilo in uno stato membro, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'UE. Spesso, però, l'unico criterio applicabile è quello dello stato del primo ingresso, in particolare perché il regolamento adotta l'interpretazione della famiglia estremamente ristretta, includendoci solo coniugi e figli minori. La crisi migratoria ha messo in evidenza la debolezza del sistema Dublino. Italia e Grecia, infatti, rappresentano gli stati di primo ingresso per la maggior parte dei migranti e, ai sensi del Regolamento, hanno la responsabilità per più di un milione di domande d'asilo. Dunque, il sistema messo in atto dall'UE non possiede meccanismi efficienti per assicurare la solidarietà, prevista dall'Articolo 80.

Un elemento fondamentale della politica comune in materia di immigrazione è rappresentato dall'integrazione dei migranti regolarmente soggiornati. La competenza dell'UE in questo ambito è complementare, ovvero prevede solamente la possibilità di svolgere azioni volte a sostenere, coordinare o completare le iniziative degli Stati membri e

non prevede la possibilità di un'armonizzazione delle leggi statali. L'Unione può, tuttavia, approvare atti legislativi vincolanti nell'ambito della propria competenza operativa. Le istituzioni dell'Unione, invece, si sono limitate all'approvazione solamente di raccomandazioni, cioè atti non vincolanti, e non hanno esercitato le loro competenze a pieno.

Difesa: nella gestione della crisi migratoria, l'UE ha agito in conformità con i suoi obblighi ai sensi dei trattati costitutivi.

La difesa sostiene che l'UE ha realizzato la sua competenza nella misura massima consentita dai trattati.

L'UE ha stabilito le linee guida sulle procedure per l'esame delle domande d'asilo, le garanzie sulle condizioni dell'accoglienza e i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, assicurando, in tal modo, ai richiedenti asilo la possibilità di esercitare il loro diritto, pienamente riconosciuto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Oltre all'asilo, i trattati e la legislazione secondaria prevedono la protezione sussidiaria accordata a persone che si trovano in condizione gravi o pericolosa ma non rientrano nella qualifica di rifugiati.

Detto ciò è importante ricordare che l'Unione, in base ai trattati costitutivi, deve agire rispettando il principio di attribuzione, ovvero essa può intervenire soltanto quando gli stati membri ne autorizzano l'azione e nei limiti da loro stabiliti.

Le istituzioni dell'UE devono agire in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità che vincolano la scelta dell'atto legislativo.

In virtù del principio di proporzionalità "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati". Dunque, nel caso dell'approvazione delle direttive, esse sono state ritenute appropriate per la creazione del sistema d'asilo comune. Occorre notare, infatti, che gli stati membri, attraverso i trattati, hanno dato il loro consenso alla creazione di un sistema d'asilo comune, ma non unico. Questo dimostra la loro volontà di mantenere un significativo grado di controllo sulle politiche migratorie.

Per quanto riguarda l'attuazione del principio di solidarietà, esso è stato promosso attraverso la procedura di ricollocazione, attivata in conformità con le disposizioni dell'articolo 78 (3) sulla situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. Decisioni 2015/1523 e 2015/1601 del Consiglio prevedono la ricollocazione del totale di 160 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale entro settembre 2017.

La politica d'integrazione, come ha accentuato l'accusa, è innanzitutto una competenza degli stati membri. La cosiddetta competenza complementare dell'Unione è soprattutto operativa e permette l'implementazione delle diverse iniziative da parte delle istituzioni stesse. Essa non permette nessun'armonizzazione, rendendo l'adozione degli atti giuridici vincolanti praticamente inutile. L'integrazione non è menzionata tra gli obiettivi dell'Unione nell'ambito della migrazione, poiché essa è associata alle questioni di sicurezza, politica sociale e dell'occupazione, dove gli stati membri dimostrano una netta preferenza nel mantenere la loro competenza esclusiva.

2. L'approccio dell'UE alla gestione della crisi migratoria è comprensivo e mira il carattere strutturale del problema

Accusa: L'accusa è convinta che l'Unione Europea non abbia attuato una politica onnicomprensiva per far fronte alla migrazione, con un approccio a breve, medio e a lungo termine, coerente con la dimensione interna ed esterna. L'accusa esaminerà innanzitutto le politiche interne dell'UE e in un secondo momento quelle esterne.

Il programma delle politiche dell'UE atto a gestire la crisi migratoria si trova nell'Agenda Europea sulla Migrazione, adottata nel 2015. Vengono fissate le missioni prioritarie per le istituzioni dell'Unione a breve e medio termine.

Le operazioni a breve termine includono operazioni di ricerca e salvataggio, smantellare le reti di traffici criminali, impiegando degli schemi di ricollocamento e reinsediamento e lavorando a stretto contatto con paesi terzi per gestire meglio il flusso migratorio. Nella visione dell'accusa, alcune di queste misure a breve termine sono state implementate con un certo grado di successo, altre invece non hanno contribuito alla soluzione della crisi.

Innanzitutto, la critica è mossa nei confronti del programma di ricollocamento, il quale aveva come obiettivo quello di mostrare solidarietà agli stati membri "frontline" in prima linea. L'essenza del programma era il trasferimento stesso dei richiedenti asilo dagli stati in prima linea ad altri stati membri dell'UE. Il numero dei richiedenti da ricollocare veniva calcolato sulla base di quattro criteri: il PIL dello stato, la popolazione, il livello di disoccupazione e il numero dei richiedenti asilo già presenti. Coloro che sono idonei al ricollocamento sono quelli provenienti da stati che possiedono un livello di riconoscimento di richieste asilo superiore al 75% in tutta l'UE: Siriani, Iracheni ed Eritrei. Le due successive decisioni sul ricollocamento puntavano a coprire circa 160.000 persone da ricollocare entro Settembre 2017. E sebbene la Commissione abbia in seguito sottolineato l'importanza di continuare ad implementare le decisioni, alla fine del 2017, soltanto 32.000 persone sono state effettivamente ricollocate. Inoltre, ciò che risulta importante sottolineare è che in totale il numero degli arrivi in Italia e Grecia fra il 2014 e il 2015 è stato di 1,3 milioni di persone. Ergo, la mobilitazione dell'Unione Europea e delle sue misure non è adeguata. Nel progettare lo schema di ricollocamento, l'UE ha ignorato la complessa realtà dei flussi migratori misti e ha completamente trascurato i migranti economici e di conseguenza il loro destino nell'UE.

Quando si vanno ad analizzare le politiche interne di medio termine, tra cui il controllo delle frontiere, le riforme del Sistema Europeo Comune d'Asilo, l'espansione dei canali per la migrazione legale, possiamo notare una sorprendente mancanza d'attenzione verso uno dei punti più cruciali, ovvero l'integrazione. In più occasioni, l'Unione Europea che l'integrazione è uno dei punti nevralgici della politica migratoria. Ciò nonostante, l'Unione stessa non possiede competenze legislative in materia di integrazione, dunque è molto limitata: secondo i trattati è esclusa dall'armonizzazione della legislazione degli stati membri in tale materia, nonché effettivamente privata del suo strumento più efficace.

Ribadiamo che la competenza dell'Unione Europea è in questo caso di sostegno, e sebbene possa adottare particolari legislazioni per implementare possibili misure di supporto, finora si è limitata a strumenti non vincolanti.

Le misure di integrazione si inseriscono in una politica più ampia, quella di riformare i canali di migrazioni legali all'interno dell'UE. I responsabili della politica europea sostengono che le migrazioni irregolari possano essere effettivamente ridotte aprendo rotte legali, comunque le misure proposte finora sono limitate ai migranti altamente qualificati attraverso il cosiddetto sistema "Blue Card". Una misura inadeguata se si considerano le caratteristiche dei migranti giunti negli ultimi anni, la maggior parte poco o semi-qualificati. Così, sebbene l'UE stia ampliando le strade per un accesso legale, lo sta certamente facendo per la categoria sbagliata di migranti.

Passando alla dimensione esterna delle politiche migratorie, l'accusa dichiara che la maggior parte di esse mirino all'esternalizzazione delle frontiere e ferma i flussi migratori nei paesi d'origine e di transito. La risposta a breve e medio termine alla crisi ruota attorno all'impegno stretto con paesi terzi per migliorare la sorveglianza dei confini, smantellare le reti di trafficanti e soprattutto per rimandare indietro i migranti le cui richieste d'asilo vengono rifiutate.

Comunque, finora l'UE non ha ottenuto successo nell'assicurare una politica di rimpatri credibile. Dal momento in cui i rimpatri sono possibili solo quando il paese d'origine o di transito decide di riammettere l'individuo in questione, l'UE ha bisogno di concludere accordi per i rimpatri con questi stati.

Addirittura fino al 2014, l'UE non possedeva nemmeno un solo accordo di riammissione con uno stato di origine o transito, mentre aveva accordi con la Federazione Russa, la Moldavia o Capo Verde. Nel 2014, prima della dichiarazione UE-Turchia, l'accordo di riammissione è stato concluso. Come accordi, sono molto complicati da negoziare e concludere, e la parte interessata ai rimpatri dev'essere in grado di offrire un buon affare per indurre un paese d'origine o transito a siglare un accordo. Sembra così che l'UE non abbia un'influenza sufficiente su questi stati e che sia incapace di assicurare i rimpatri.

In merito alla politiche esterne di lungo termine, l'accusa rileva che è già da decenni che l'UE cerca di affrontare le cause profonde della migrazione, attraverso le sue politiche di sviluppo. L'Unione Europea è il più grande donatore di assistenza allo sviluppo in tutto il mondo, il budget 2014-2020 €960 miliardi, ma pare che tutto ciò stia scatenando dei danni che le si ritorcono contro. Secondo i risultati di numerose ricerche, in realtà gli aiuti allo sviluppo servono come fattori d'attrazione per i migranti: non appena ottengono le risorse, spesso collegate con gli aiuti allo sviluppo, essi scelgono di migrare alla ricerca di una vita migliore. Data l'inadeguatezza delle misure dell'UE sia nella dimensione interna ed esterna con rispetto alla natura e alle caratteristiche della crisi, l'Accusa ritiene l'UE responsabile per non aver implementato un approccio comprensivo alla crisi migratoria.

Difesa: La difesa sostiene che l'UE stia implementando complesse misure a breve, medio e lungo termine, capaci di gestire la migrazione nel futuro, massimizzando i benefici per l'UE e per i suoi partner,

Guardando al breve termine, la difesa sostiene che l'UE sia stata in grado di adottare un meccanismo di ricollocamento ben bilanciato e che abbia dimostrato un forte impegno nella solidarietà nel cercare un compromesso. Parlando di numeri, occorre ricordare che dopo la conclusione della dichiarazione UE-Turchia, il numero degli arrivi è sceso in modo significativo, anche il bisogno di ricollocamento dalla Grecia è sceso in modo significativo, mentre fra i migranti che arrivano in Italia, la maggior parte sono migranti economici perciò non eleggibili per il ricollocamento. Comunque lo sforzo dell'UE per incoraggiare la solidarietà non è stato apprezzato né perseguito dagli altri Stati Membri.

Questi ultimi erano tenuti a fornire ed annunciare il numero di persone che erano in grado di ricollocare, e la maggior parte degli stati si è impegnata su un numero di persone da ricollocare inferiore a quello stabilito dalle quote, altri Stati Membri, come l'Ungheria ha addirittura dichiarato di non ricollocare nemmeno una persona. Qui, l'UE ha dimostrato la sua prontezza nell'imporre e rafforzare la solidarietà, nel momento in cui gli Stati Membri non rispettano i propri obblighi. L'UE ha iniziato una procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria e della Slovacchia, i quali non hanno rispettato i loro obblighi in merito alle decisioni di ricollocazione e pertanto ha portato i due stati dinnanzi alla Corte di Giustizia Europea.

Inoltre, guardando al numero dei richiedenti asilo eleggibili per la ricollocazione, si dovrebbe sottolineare che il tasso di ricollocazione è oltre il 90%. L'UE sta lavorando duramente per aiutare le persone che hanno bisogno di protezione e sta lavorando per disincentivare i viaggi pericolosi che i migranti intraprendono, cercando di stabilire delle vie sicure per i richiedenti asilo per raggiungere l'Europa. Uno dei modi possibili è lo schema di reinsediamento che permette ai rifugiati che si trovano nei campi di paesi terzi di essere accettati dagli stati dell'UE.

Il reinsediamento è uno sforzo internazionale, coordinato dall'UNHCR e, sebbene sia volontario, l'UE promette fortemente di parteciparci. Il primo schema si impegna a ricollocare circa 20.000 rifugiati e ci è riuscito con successo. Ora l'UE prosegue e desidera reinsediarne 50.000, il doppio di quante sono le persone. Queste dinamiche dimostrano che attraverso una serie complessa di misure, l'UE può creare modalità legali per l'accesso sia per lavoratori che per persone che hanno bisogno di protezione internazionale. Specialmente, dato l'invecchiamento della popolazione che l'UE sta affrontando, è anzi interessante accogliere una migrazione legale ed ordinata. Secondo le stime di Eurostat, nel 2020, la popolazione in età lavorativa diminuirà di 6.5 milioni e i migranti possono costituire un'ottima e pronta risposta come fonte di manodopera che aiuterà a mantenere costante ed invariata la crescita economica dell'UE, beneficiando sia la popolazione attuale che i migranti stessi.

Nel medio termine, infatti l'UE si impegna sull'integrazione in modi differenti. Riconosce che l'armonizzazione della legislazione in una sfera così delicate come l'integrazione, intrinsecamente collegata alle politiche sociali, di welfare e di sicurezza interna di ciascuno stato membro, potrebbe non produrre i risultati desiderati, anche se venisse concesso. Per questo motivo, l'UE supporta l'integrazione in svariati altri modi. Ha stabilito delle piattaforme per gli stati membri per condividere più facilmente le buone pratiche, oppure ha contribuito all'integrazione con misure nel campo dell'educazione e dell'impiego giovanile, fornendo i fondi necessari attraverso il Fondo d'Integrazione Europeo, l'AMIF, ecc.

La difesa sostiene anche che le politiche di sviluppo a lungo termine dell'UE siano efficienti e che la loro implementazione dovrebbe continuare e migliorare. Contribuendo regolarmente allo sviluppo degli Stati Africani e altri paesi d'origine, l'UE può superare la cosiddetta "migration hump". Sebbene i miglioramenti iniziali incentivino le persone a spostarsi, una volta che il reddito medio raggiunge un livello intermedio, la migrazione si riduce in modo significativo. Data l'attuale situazione economica dei paesi Africani, l'UE ha bisogno di continuare i propri progetti d'assistenza in modo che il reddito medio raggiunga i livelli desiderati. In aggiunta, con l'inizio della crisi migratoria, l'UE si è impegnata nel sostegno allo sviluppo soprattutto per risolvere le cause profonde della migrazione.

L'Unione Europea ha rafforzato il suo intervento per lo sviluppo della politica migratoria durante il summit di Valletta, tenutosi nel 2015, nella quale è stato lanciato il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare del fenomeno degli sfollati in Africa. Finora, sono stati stanziati 117 progetti per un totale di 1,8 miliardi di euro provenienti dal bilancio dell'UE e dal FES, a cui si sommano ulteriori 81,3 milioni di euro dei contributi degli SM. Il nuovo approccio di partenariato, applicato in seguito di Valletta, ha cambiato in modo intelligente risorse a breve termine e strumenti finanziari a lungo termine per ottenere risultati immediati, affrontando al tempo stesso i principali fattori all'origine della migrazione.

3. Accusa: L'Unione Europea non è in grado di garantire il rispetto dei diritti umani dei migranti.

L'accusa sostiene che le garanzie dei diritti umani dei migranti non sono pienamente integrate nell'implementazione delle misure previste dall'Unione Europea. In particolare la procedura accelerata di esame delle domande d'asilo prevista dal cosiddetto "approccio hotspot" incluso nell'Agenda europea sulla migrazione, per affrontare l'afflusso straordinario di migranti nei paesi di prima linea, presenta un evidente rischio di violazioni del principio di non-refoulement.

Tale principio, facente parte del Diritto Internazionale consuetudinario, vieta il respingimento del richiedente asilo verso territori nei quali la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate. Attraverso l'accelerazione della procedura l'unico elemento preso in considerazione per l'esame della richiesta d'asilo, risulta essere la nazionalità dell'individuo, trascurando in questo modo eventuali situazioni particolari.

Un altro aspetto preoccupante è rappresentato dalle condizioni di accoglienza dei migranti all'interno degli "hotspot". La Corte dei Conti Europea, all'interno della Relazione speciale pubblicata nel 2017 ha infatti evidenziato come le condizioni materiali all'interno dei campi non risultino adeguate al numero di ospiti (affollamento e insalubrità degli spazi, mancata divisione donne-uomini, assenza di misure specifiche per i minori).

Con l'obiettivo di bloccare i flussi migratori in ingresso, l'Unione Europea, ha instaurato rapporti di partenariato con paesi di origine o transito, che non assicurano un livello di protezione dei diritti umani comparabile agli standard europei. Il più noto è stato stabilito tramite la dichiarazione Ue-Turchia del 18 marzo 2016 che prevede un meccanismo di rimpatrio, finanziato dall'Unione Europea. I migranti irregolari che, arrivati sulle isole greche dalla Turchia, non presentano domanda di asilo o la cui domanda non è stata accettata possono essere rinviiati in Turchia. Inoltre si prevede un meccanismo di reinsediamento per il quale per ogni cittadino siriano che, dopo un attraversamento irregolare, è rinviiato in Turchia dalle isole greche l'UE accoglie dalla Turchia un cittadino siriano che non ha cercato di entrare nell'UE in modo irregolare.

Tale dichiarazione suscita preoccupazioni circa la garanzia dei diritti umani dei rimpatriati in Turchia. Nonostante sia considerata come "paese sicuro" da parte dell'Unione, numerose organizzazioni non governative o governative (UNHCR) hanno espresso dubbi sulla capacità del paese di tutelare i diritti fondamentali. Trattandosi infatti semplicemente di una dichiarazione, essa non è stata sottoposta al controllo da parte del Parlamento e delle Corti Europee di giustizia (previsto per l'approvazione dei trattati internazionali) il quale avrebbe potuto assicurare l'inclusione di clausole riguardanti il rispetto di tali diritti.

L'Unione Europea, inoltre, è impegnata in un'attività di cooperazione con le autorità libiche che comprende finanziamenti per il rafforzamento dei mezzi e delle capacità a disposizione della guardia costiera al fine di bloccare i flussi migratori nelle acque libiche e respingere i migranti all'interno dei centri di detenzione illegale. I rapporti della numerosa organizzazione non-governativa sottolineano gli abusi e le torture subiti dai migranti all'interno di tali centri.

Difesa: L'Unione Europea si sta adoperando per la protezione dei diritti umani dei migranti, nei limiti delle proprie competenze.

La difesa sostiene che l'Unione Europea si sia impegnata per i diritti dei migranti, in primo luogo il diritto alla vita. Frontex, l'Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne, dal 2015 ha assunto il ruolo di gestione delle operazioni di salvataggio in mare, sostituendo l'operazione "Mare Nostrum" gestita dalla guardia costiera italiana con Triton determinando in questo modo un ampliamento della copertura geografica delle operazioni. Coinvolgimento di Frontex in queste operazioni ha portato ad un notevole incremento del numero delle vite salvate, più di 285 000 da febbraio 2016, anche se tale compito non rientrava nel suo mandato originale.

Nonostante la tutela dei diritti nell'esame delle domande d'asilo, in base a quanto stabilito dalla Direttiva procedure, sia di competenza degli Stati Membri, l'Unione Europea fornisce fondi per il miglioramento delle condizioni di accoglienza negli hotspot.

Nel 2015 la Commissione Europea ha proposto di sospendere i trasferimenti in Grecia previsti dal Regolamento Dublino, riconoscendo le condizioni di eccessiva pressione sul

sistema d'asilo dello stato e la ridotta capacità di garantire i diritti umani. Per quanto riguarda la dichiarazione con la Turchia, essa ha innanzitutto contribuito alla riduzione delle vite perse in mare. E' stata inoltre accompagnata dall'applicazione di 3 miliardi per progetti indirizzati al miglioramento delle condizioni di rifugiati siriani in Turchia con particolare attenzione all'assistenza umanitaria, educazione, sanità, infrastrutture municipali. Inoltre, 1 200 000 rifugiati siriani in Turchia hanno beneficiato di trasferimenti diretti di denaro da parte dell'Unione Europea.

Per affrontare le condizioni precarie nei centri di detenzione libici dal 2017 l'Unione Europea è impegnata, inoltre, in una "task force" in cooperazione con l'Unione Africana e l'OIM (Organizzazione Internazionale per le migrazioni), con lo scopo di accelerare i rimpatri volontari assistiti nei paesi di origine e reinsediare i titolari della protezione internazionale. In aggiunta, tali iniziative sono solo uno degli aspetti dell'operato dell'Unione Europea per la stabilizzazione politica ed economica della Libia.