

# IL PROCESSO ALL'EUROPA 2023



European  
Movement  
International



Co-funded by  
the European Union

**TOGETHER FOR  
EUROPE**



**me**

Italia



European  
Movement  
International



Co-funded by  
the European Union

TOGETHER FOR  
EUROPE



me

Italia



Movimento  
Europeo  
Italia

Movimento  
Europeo  
Italia

75  
YEARS



European  
Movement  
International



Co-funded by  
the European Union

TOGETHER FOR  
EUROPE



me  
Italia



European  
Movement  
International



Co-funded by  
the European Union

**TOGETHER FOR  
EUROPE**



**me**

Italia



European  
Movement  
International



Co-funded by  
the European Union

TOGETHER FOR  
EUROPE



me

Italia



75  
YEARS



European  
Movement  
International



Co-funded by  
the European Union

TOGETHER FOR  
EUROPE



me

Italia

## **Processo all'Europa 2023**

### **Atto di Accusa:**

A imputati: Commissione europea, Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Stati membri:

Le istituzioni europee non sono state in grado di garantire un'applicazione coerente del principio di solidarietà di cui all'articolo 80 TFUE nella normativa in materia di politica migratoria e di asilo comune.

Fra le altre, ne è prova l'incapacità dimostrata dal Consiglio dell'unione europea, istituzione detentrica del potere legislativo in condivisione con il Parlamento europeo, e dunque dagli Stati membri attori dei meccanismi decisionali intergovernativi interni alla stessa, di riformare la normativa in materia. In particolare, si fa riferimento al regolamento 604/2016 (Regolamento di Dublino III) che regola la gestione dei flussi migratori in violazione del principio di solidarietà ed equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi: in particolare si solleva il problema del criterio di determinazione della competenza per le domande di protezione internazionale art 8.11 Regolamento (criterio del primo approdo).

Anche la Commissione europea ha le sue responsabilità, che vanno oltre la semplice negligenza: La proposta della Commissione europea sulla riforma delle politiche migratorie del settembre 2020 prevede un sistema di rimpatri sponsorizzati ben diverso del tanto auspicato e più equo sistema di distribuzione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. Nel perpetrare tali inefficienze e mancanze di tutela, direttamente derivanti dall'esistenza di tali criteri di distribuzione, la proposta sembra essere in contrasto anche con l'art 79 TFUE sull'equo trattamento dei cittadini Paesi terzi.

**Imputati: Agenzia dell'Unione europea per la gestione delle frontiere esterne (Frontex), Consiglio dell'Unione europea, Parlamento europeo, Commissione europea, Consiglio europeo, Stati membri.:**

Per aver cooperato insieme agli Stati membri, fornendo supporto tecnico e logistico nelle operazioni di respingimenti illegali in violazione del principio di *non refoulement e della carta dei diritti dell'Unione europea*.

Si vuole fare particolare riferimento ai comprovati casi di violazione consumati sulla cosiddetta "rotta balcanica" a partire dalla crisi migratoria del 2015. Si sottolinea come alcuni casi di violazione vengano perpetrati ancora oggi, in particolar modo sul confine fra casi confine marittimo Grecia e Turchia, con la copertura ed il supporto indiretto degli accordi sulla gestione dei flussi migratori sottoscritti fra Unione europea e Turchia nel 2016.

Le istituzioni europee e gli Stati membri non hanno fatto nulla per intervenire nel interrompere i comportamenti illegali dell'agenzia né per riformare ed ampliare gli strumenti di tutela a disposizione dei migranti vittime delle violazioni, come ad esempio il ricorso diretto per danni extracontrattuali presso il tribunale dell'unione europea per le vittime delle violazioni commesse dagli agenti Frontex (per cui l'Unione è direttamente responsabile).

## **Imputati: Repubblica Italiana, Commissione europea, Consiglio europeo: Commissione europea e Consiglio europeo**

Le istituzioni europee non hanno vigilato sull'attuazione dell'accordo di cooperazione fra Italia e Libia in violazioni del diritto internazionale umanitario e del principio di non refoulement.

Rimanendo inerti dinanzi a tale accordo, sia le istituzioni europee che gli stati membri hanno perpetrato l'inaccettabile tendenza a stipulare accordi internazionali con paesi terzi non democratici senza prevedere alcuna garanzia a tutela degli individui coinvolti, violando così i principi che regolano la sua politica di azione esterna e, di conseguenza, i principi fondanti della stessa Unione europea (quali ad esempio il principio di democrazia e rispetto dei diritti umani).

La pratica degli accordi di gestione dei flussi migratori con Paesi terzi non democratici, privi di alcuna garanzia sul rispetto dei diritti umani, viene inoltre portata avanti dalla stessa agenzia Frontex attraverso i suoi working agreement, fra i quali titolari risultano, fra gli altri, Turchia, Bielorussia e Federazione russa.

### **Esposizione dei fatti**

#### **In relazione al primo capo di imputazione:**

Nell'art. 80 TFUE si afferma il principio di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri. Questo articolo si applica alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri riguardo a tutte le questioni che rientrano nella politica migratoria e nell'ambito della gestione delle frontiere esterne, asilo e immigrazione, riprendendo la nozione generale di solidarietà e il concetto di ripartizione delle responsabilità quale espressione di detta solidarietà.

Nel caso di specie, tuttavia, l'oggettivo fallimento delle misure adottate dimostra: la mancanza di solidarietà tra gli Stati membri; la violazione del principio di cooperazione leale tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri; la violazione del dovere di cooperare attraverso l'attuazione legislativa, il controllo e la penalizzazione delle violazioni del diritto dell'Unione, l'iniqua distribuzione degli oneri tra gli Stati membri in materia di frontiere, immigrazione e asilo, con particolare riferimento allo scarso numero di redistribuzione dei richiedenti protezione internazionale effettuato.

Oltre all'art 80 TFUE, risulta evidente il mancato dell'art. 78 TFUE, che appunto recita *“L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo di qualsiasi cittadino di un paese terzo e garantisce il rispetto del principio di non respingimento. Il Parlamento Europeo e il Consiglio adottano: uno status uniforme in materia di asilo e di protezione sussidiaria valido in tutta l'Unione, un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati nel caso di afflusso massiccio”*.

Queste violazioni dimostrano anche l'inefficienza del Regolamento di Dublino III che contiene i criteri e meccanismi per individuare lo Stato membro che è competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o apolide. Il Regolamento Dublino III rappresenta “l'ingranaggio guasto” del sistema comune di asilo, non solo dal punto di vista delle conseguenze negative sulla vita dei richiedenti

asilo, ma anche per la scarsa efficienza del sistema. Il principio generale alla base del Regolamento Dublino III è lo stesso della vecchia Convenzione di Dublino del 1990 e di Dublino II: ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade in primis sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri. Il cosiddetto "criterio del paese di primo approdo" che, dinanzi all'assenza di un concreto meccanismo di distribuzione degli oneri, spinge i Paesi più esposti ad attuare comportamenti ostili nei confronti dei migranti ed alle loro opinioni pubbliche di lasciar permeare spiriti populistici ostili alla tutela dei diritti dei migranti ed all'Unione europea stessa.

Il Dublino III non consente che gli Stati membri costituiscano un'area con un livello di protezione omogeneo. Al contrario, tutti sanno che non è così perché le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e i tassi di accoglimento di domande di protezione "simili" cambiano drammaticamente da un Paese all'altro. Ne sono un triste esempio i campi di accoglienza di moria in Grecia e le difficoltà nel coordinare i soccorsi in mare di Malta e Italia.

In queste condizioni i migranti, molte dei quali meritevoli di protezione internazionale, vengono esposti a gravi rischi, subendo significative violazioni dei diritti umani fondamentali tutelati dalla stessa carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di cui, lo ricordiamo, beneficiano tutti gli indivisi e non solo i cittadini.

La Commissione si è dimostrata in parte inerte dinanzi a tale scenario, incapace di imprimere una reale svolta che potesse superare le ostili dinamiche intergovernative interne al consiglio dell'unione europea ed al consiglio Europeo. Ne è prova evidente la proposta della Commissione europea sulle riforma delle politiche migratorie del settembre 2020 la quale non prevede un sistema di rimpatri sponsorizzati ben diverso del tanto auspicato e più equo sistema di distribuzione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. Una proposta complice delle tendenze individualiste degli Stati membri, nonostante il chiaro orientamento della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia. Il 2 aprile 2020, a pochi mesi dalla proposta, la corte si era infatti espressa in favore del meccanismo di distribuzione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale affermando che rifiutando di conformarsi al meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale, la Polonia, l'Ungheria e la Repubblica ceca sono venute meno agli obblighi ad esse incombenti in forza del diritto dell'Unione e che tali Stati membri non possono invocare né le loro responsabilità in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna né il presunto malfunzionamento del meccanismo di ricollocazione per sottrarsi all'esecuzione di tale meccanismo.

### **In relazione al secondo capo di imputazione:**

Frontex ha il compito di controllare le frontiere esterne degli Stati dell'Unione europea e di quelli aderenti al trattato di Schengen. Frontex risponde del proprio operato al Parlamento europeo e al Consiglio in quanto autorità di bilancio ed è soggetta alla supervisione di un consiglio di amministrazione. L'agenzia ha collaborato in operazioni che vanno contro il principio di non-refoulement, sancito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, secondo il quale è vietato il respingimento di un rifugiato verso territori in cui la sua vita e la sua libertà

sarebbero minacciate, tranne nei casi in cui, per seri motivi, il rifugiato venga considerato una minaccia per la collettività.

In virtù di questa violazione, il Parlamento UE ha rifiutato di approvare il bilancio 2020 di Frontex, criticandone la mancata tutela dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo e il tradimento dei valori fondanti europei. Parte fondamentale dell'operato illecito di Frontex riguarda le sue attività sul lato orientale dell'Europa, soprattutto al confine tra Grecia e Turchia e nei Balcani, nelle quali sono stati violati gli articoli 77 e 79 del TFUE. Basti pensare al ritrovamento del 14 ottobre 2022, di 92 migranti completamente nudi vicino al fiume Evros da parte delle autorità greche. Si è verificata una costrizione a passare il confine da parte delle forze turche, attività che avviene sistematicamente e che blocca i migranti tra Ankara, che li spinge con la forza verso l'Europa, e Atene, che invece li rifiuta.

Quando si parla di "rotta balcanica" si intende un percorso che dalla Turchia e dalla Grecia giunge fino ai confini orientali dell'Ue e viene percorsa da persone provenienti da paesi instabili del medio oriente, dell'Asia centrale e meridionale, dell'Africa settentrionale e dell'India. La rotta collega questi paesi con quelli che costituiscono l'estremo margine dell'Ue, punti di transito fondamentali per entrare nell'Unione. L'obiettivo finale del percorso sono solitamente gli stati dell'Europa nord-occidentale. Tappa obbligata di questo percorso è la Turchia, con la quale l'Ue ha siglato un accordo nel 2016 che prevedeva il respingimento dei migranti giunti dalla Turchia sulle isole dell'Egeo e che era basato sulla premessa che la Turchia fosse un paese sicuro. Tale accordo ha contribuito a consolidare questa politica basata sulla sistematica negazione del diritto all'asilo. La Turchia rappresenta un passaggio naturale verso la Grecia, dalla quale i migranti solitamente si muovono verso nord. Negli ultimi anni, la rotta balcanica è diventata teatro di una tragedia umanitaria e l'Ue non ha elaborato nessuna strategia di gestione dei flussi migratori in questa zona se non quella dei respingimenti per impedire l'ingresso e il transito di persone sul territorio, così da difendere le sue frontiere. Tali respingimenti, però, sono illegali. I regolamenti europei, in primis quello di Dublino, riconoscono infatti il diritto di ognuno di presentare una domanda di asilo e protezione internazionale.

I Balcani ormai, luoghi di transito, militarizzati, in cui migliaia di persone rimangono bloccate in paesi scaricabarile, a causa dei tempi lunghissimi di accettazione delle richieste d'asilo e in cui le condizioni di vita sono estremamente precarie. Tuttavia, le violazioni di Frontex riguardano anche i suoi rapporti con gli altri organismi europei. Infatti, come dichiarato dall'Olaf, l'Ufficio per i Diritti Fondamentali (Fro) interno a Frontex che è stato escluso dalle operazioni dell'agenzia, vedendo così impedito il suo lavoro di sorveglianza. L'Olaf ha riscontrato come l'agenzia abbia depistato la Commissione offrendo una visione parziale degli eventi, evitando di cooperare e arrivando a mentire nei confronti del Parlamento Europeo. L'articolo 46 del Regolamento di Frontex stabilisce la sospensione di ogni attività collegata a violazioni dei diritti fondamentali, ma non sembrano essere state prese misure in tal senso. Infatti, nonostante ci fossero tutte le condizioni per condannare l'agenzia, non è stato fatto nulla. Anzi, poco dopo la divulgazione del rapporto Olaf, la Commissione europea ha affermato che l'agenzia "si è già assunta piena responsabilità di quanto successo" e nel febbraio 2023, il Consiglio europeo le ha assicurato nuovamente pieno supporto. Dunque, l'agenzia continua a ribadire la sua piena adesione al quadro legale europeo, il che risulta preoccupante soprattutto considerando che Frontex mira a diventare un attore sempre più presente nei paesi chiave per la gestione del fenomeno migratorio.

Si ricorda inoltre che la responsabilità giuridica per le violazioni commesse dal personale statuario dell'Agenzia Frontex, circa 10 mila unità, ricade direttamente sull'organizzazione internazionale dell'Unione europea, in quanto essi risultano alle dirette dipendenze della stessa. L'unico strumento a disposizione delle vittime delle violazioni è il ricorso diretto per danni extracontrattuali presso il tribunale della Corte di giustizia dell'unione europea, un ricorso che necessita di ingenti mezzi culturali ed economici per poter essere portato a termine e che presenta un termine di prescrizione brevissimo rispetto ai tempi di transito dei migranti nell'uE, cinque anni.

### **In relazione al terzo capo di imputazione:**

Il Memorandum d'intesa è un documento d'intesa tra i due Paesi firmato per la prima volta il 2 febbraio 2017, sotto il governo Gentiloni. L'accordo, con durata di tre anni e rinnovo automatico, prevede che il governo italiano fornisca aiuti economici e supporto tecnico alle autorità libiche per ridurre i flussi migratori, ai quali viene affidato la sorveglianza del Mediterraneo attraverso la fornitura di motovedette, di un centro di coordinamento marittimo e di attività di formazione. L'Italia e l'Unione Europea continuano a impiegare in Libia sempre più risorse pubbliche e a considerare la Libia un Paese con cui poter stringere alleanze, all'interno di un complesso sistema basato sulle politiche di esternalizzazione delle frontiere, che delega ai Paesi di origine e transito la gestione dei flussi migratori, con il sostegno economico e la collaborazione dell'Unione Europea e degli Stati membri.

Continuare a supportare, non solo equivale a contribuire direttamente al respingimento di uomini, donne e bambini ma anche sostenere i centri di detenzione, definiti ufficialmente "centri di accoglienza", dove le persone vedono quotidianamente calpestati i propri diritti, sottoposte a trattamenti inumani e degradanti. Negli ultimi cinque anni sono state oltre 85.000 le persone intercettate in mare e riportate in Libia: uomini, donne e bambini andati incontro alla detenzione arbitraria, alla tortura, a trattamenti crudeli, inumani e degradanti, agli stupri e alle violenze sessuali, ai lavori forzati e alle uccisioni illegali.

L'Unione europea e gli Stati membri non sono nuovi a questo metodo di gestione dei flussi migratori. Nell'ottobre 2015 il numero di arrivi irregolari dalla Turchia alle isole Greche superò il mezzo milione. Di conseguenza, crebbe la pressione politica da parte dell'Unione europea sulla Turchia per fermare il flusso di traversate irregolari. Il risultato iniziale è stato un piano d'azione congiunto UE-Turchia adottato il 29 novembre dello stesso anno, in virtù del quale la Turchia si impegna a intensificare gli sforzi dei suoi apparati statali per frenare le partenze irregolari verso l'UE e a cooperare con gli Stati membri dell'UE per applicare gli accordi di riammissione vigenti e per rimpatriare nei paesi d'origine i soggetti considerati non bisognosi di protezione internazionale. Per parte sua, l'UE prometteva di stanziare 3 miliardi di euro che il governo turco avrebbe dovuto destinare a una più efficace assistenza umanitaria dei rifugiati siriani in Turchia.

La cooperazione tra Turchia e UE in materia di migrazione è culminata in una dichiarazione, comunemente chiamata "accordo UE-Turchia", il cui punto cruciale era costituito dal principio secondo cui ogni migrante – compresi i richiedenti asilo – giunto irregolarmente sulle isole greche sarebbe stato restituito alla Turchia e, correlativamente, gli Stati membri dell'UE

avrebbero accolto un rifugiato siriano dalla Turchia per ogni siriano respinto dalle isole greche: il cosiddetto meccanismo one to one.

L'accordo in parola, inoltre, non è stato concluso secondo le procedure previste principalmente dall'articolo 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che costituisce la base giuridica della conclusione da parte dell'Unione di accordi internazionali con paesi terzi produttivi di impegni giuridicamente vincolanti.

Non v'è dubbio che questa procedura non sia stata seguita nel caso secondo i regolamenti, poiché la dichiarazione UE-Turchia è stata negoziata informalmente dal presidente del Consiglio europeo e non dalla Commissione, non è mai stata ratificata né approvata da alcun parlamento, né nazionale né europeo, e non è mai stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Risulta evidente che il fine non possa giustificare i mezzi, soprattutto se si considerano i più che fondati dubbi circa la qualificazione della Turchia, paese che quotidianamente perpetra violazione dei diritti umani e del principio di non discriminazione, come un paese "sicuro".

Un approccio così poco trasparente non solo impedisce qualsiasi forma di controllo democratico, ma ignora anche le preoccupazioni della società civile sui principali rischi di violazione di diritti fondamentali, come il principio di non respingimento, l'esposizione a trattamenti inumani e degradanti, la protezione contro le espulsioni collettive e il diritto a un ricorso effettivo.

### **Requisitoria**

Tenuto conto di quanto esposto risulta evidente che non si tratti esclusivamente di una questione politica, anzi, si tratta prevalentemente di una questione giuridica: il rispetto del principio di legalità, il principio del rispetto dello stato di diritto, nel rispetto dei valori fondanti dell'Unione europea e delle costituzioni nazionali dei Paesi europei.

Il principio di democrazia, il rispetto dei diritti umani fondamentali ed il rispetto del principio di uguaglianza formale sono il vero nucleo della questione.

1. Considerando la negligenza e l'inerzia delle istituzioni europee sovranazionali, in particolare della commissione europea, nel compiere sforzi per superare le attuali inefficienze e lacune del sistema.
2. Considerando la negligenza e l'inerzia delle istituzioni europee di carattere sovranazionale nel prevenire e contrastare le violazioni commesse nell'ambito della gestione dei flussi migratori dall'Agenzia Frontex e dagli stati membri.
3. Considerando che l'Unione europea è direttamente responsabile dell'operato delle sue agenzie, come Frontex, i quali obiettivi originari sono gestite secondo i regolamenti i flussi migratori ma che in realtà hanno dimostrato più volte, attuando azioni di respingimento, di non rispettarli.
4. Considerando lo stato degli accordi internazionali con Paesi non democratici che violano direttamente o indirettamente i principi democratici presenti nei trattati, la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati ed il diritto internazionale umanitario.
5. Considerando la responsabilità diretta delle istituzioni intergovernative quali consiglio dell'unione europea e consiglio europeo nel mancato processo di riforma del sistema di gestione dei flussi migratori.

***Si richiede a questa Eccellentissima Corte di condannare gli imputati di seguito elencati:***

- Consiglio dell'Unione Europea, consiglio europeo, e dunque Stati membri per non essere stato in grado di trovare un accordo affinché fosse riformata la politica migratoria e di asilo comune al fine di garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali tutelati dall'ordinamento dell'UE, dei valori fondanti dell'Unione europea e del principio di solidarietà. Contestualmente chiediamo la condanna dei Paesi membri per aver ostacolato l'attuazione di un meccanismo di accoglienza omogeneo e rispettoso dei diritti dei migranti economici e dei richiedenti protezione internazionale.
- L'agenzia Frontex, agenzia decentrata dell'Unione europea, per essersi resa artefice o complice di gravi violazioni della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del diritto internazionale umanitario e della violazione del principio di non refoulement. Contestualmente chiediamo la condanna delle istituzioni europee tutte per non aver agito nei confronti della stessa agenzia al fine di far cessare, prevenire o punire tali violazioni, di cui l'unione è direttamente responsabile.
- La Commissione europea ed il Consiglio europeo per aver concluso accordi di esternalizzazione con Paesi terzi all'Unione Europea ove era presente un comprovato e grave rischio di violazione dei diritti fondamentali dei migranti, con particolare riferimento all'accordo UE-Turchia del 2016. Contestualmente chiediamo la condanna delle istituzioni europee tutte e degli Stati membri per non aver vigilato sulle conseguenze della conclusione dello stesso genere di accordi internazionali fra Stati membri e Paesi terzi a rischio, con particolare riferimento al memorandum d'intesa Italia-Libia del 2017.

Vorremmo chiudere citando il preambolo della carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, poiché possa risollevare in tutti i presenti quello spirito di umanità con cui la stessa unione è stata ideata e costruita:

*"Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".*

**Memorie Difensive:**

Eccellentissima Corte, Onorevoli Giudici di questo Collegio,

1. Anzitutto ci permettiamo di far presente che in questo processo i **diritti della difesa sono stati gravemente violati**: codesta difesa ha avuto a disposizione un tempo incredibilmente breve per preparare la difesa dell'Unione europea. L'Accusa ha infatti messo a conoscenza la difesa dei capi di imputazione soltanto 36 ore prima di questa udienza. Ora, come noto questo comportamento integra **una violazione gravissima del diritto dell'Unione (art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6).**

2. Teniamo inoltre a precisare che siamo stati scelti come collegio degli avvocati della difesa **dalla sola Unione europea**. Non rappresentiamo dunque gli Stati membri, che evidentemente hanno deciso di rinunciare a ogni difesa non chiedendo a questo Collegio di difesa di incaricarsi anche del loro patrocinio.

E questo è già un argomento che dice tanto: mi propongo infatti di dimostrarVi come la posizione degli Stati membri dell'Unione europea sia indifendibile nelle questioni che oggi occupano questo illustre Collegio.

3. Inoltre, quando parlo di difesa dell'Unione europea mi riferisco in particolare ai soli organi che rappresentano la “voce” dell'Unione in quanto tale, e dunque – pur consapevole che la mia tesi sia azzardata – non intendo assumere le difese del Consiglio europeo, Esso è infatti istituzione dell'Unione, ma le modalità della sua composizione e i criteri che presidiano l'adozione delle decisioni ci danno conto della sua natura intergovernativa: le sue decisioni sono permeate dalla volontà degli Stati individualmente considerati, e non espressione di una comunità di diritto nell'ambito del diritto internazionale, pur originale nel suo genere come ci ha insegnato molto bene la Corte di Giustizia della Comunità economica europea nella lontana, ma sempre attualissima, sentenza *Van Gend & Loos* del 5 febbraio 1963.
4. L'accusa nei confronti dell'Unione europea ha presentato i seguenti capi di imputazione:
  - I. Le istituzioni europee non sono state in grado di garantire un'applicazione coerente del principio di solidarietà di cui all'articolo 80 TFUE nella normativa in materia di politica migratoria e di asilo comune
  - II. Le istituzioni dell'Unione europea avrebbero cooperato insieme agli Stati membri, fornendo supporto tecnico e logistico nelle operazioni di respingimenti illegali in violazione del principio di non refoulement e della Carta dei diritti dell'Unione europea
  - III. Le istituzioni dell'Unione europea non hanno vigilato sull'attuazione dell'accordo di cooperazione fra Italia e Libia in violazioni del diritto internazionale umanitario e del principio di non refoulement.

#### **I. Quanto al primo capo di imputazione**

E' vero quanto sostiene l'accusa: il Consiglio dell'Unione si è diviso sulla riforma del regolamento “Dublino III”, che – se revisionato alla luce del principio di solidarietà – consentirebbe un'equa ripartizione delle persone che giungono nel territorio dell'Unione. Ma proprio questo argomento .... prova troppo! Esso dimostra infatti che non è l'Unione a violare il principio di solidarietà, bensì singoli Stati i cui governi “sovrani” impediscono il conseguimento della maggioranza utile ad approvare in Consiglio il regolamento in questione.

E non si può certo sostenere – come invece fa l'accusa, e senza prova alcuna – la negligenza della Commissione o la sua incapacità di attuare il principio di solidarietà: a fronte dell'appena menzionata contrarietà di alcuni Stati a modificare il principio del “primo approdo” in favore del principio di “equa redistribuzione”, giustamente la Commissione prova una via diversa, sperando

di riuscire a forzare la mano, quella che si potrebbe attuare tramite il sistema dei "rimpatri sponsorizzati”.

Illustri membri di questa Corte, come è possibile sostenere una qualche responsabilità di Consiglio e Commissione nella violazione del principio di solidarietà, quando gli Stati individualmente considerati affrontano le tematiche del migrante dalla prospettiva del mantenimento dell'ordine pubblico interno e della sicurezza interna? Queste sono materie che il TFUE riserva allo Stato sottraendo il controllo all'Unione (art. 72): l'Unione non è in grado di imporre e di far rispettare la solidarietà intracomunitaria, quando alcuni Paesi con tutta evidenza non vogliono informare il proprio comportamento a questo principio, può solo predicare.

## **II. Quanto al secondo capo di imputazione**

L'Unione europea si è adoperata a dare attuazione all'art. 78 TFUE, fin da quando il Trattato di Lisbona, modificando il Trattato di Maastricht, le ha attribuito una competenza in materia, come recita l'art. 78 TFUE:

*“1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.*

*2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa:*

*a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;*

*b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;*

*c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;*

*d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;*

*e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;*

*f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;*

*g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.*

*3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo”.*

Ha infatti adottato non soltanto il regolamento “Dublino III” (sul quale occorre ritornare in prosieguo), ma anche molte direttive nel tentativo (ahimè per molti aspetti vano) di armonizzare il diritto degli Stati membri. Ha infatti adottato le seguenti direttive ed altri atti congruenti:

- la direttiva 2014/36/UE, che disciplina le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali e precisa, inoltre, i diritti di cui godono tali lavoratori migranti;
- la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, modificata nel 2011 per estendere l'ambito di applicazione ai rifugiati e ad altri beneficiari di protezione internazionale, per armonizzare lo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo nell'Unione europea;
- la direttiva 2003/86/CE che reca disposizioni concernenti il diritto al ricongiungimento familiare, aggiungendo ad essa pure (nell'aprile 2014) una propria Comunicazione per fornire orientamenti agli Stati membri in merito alla sua applicazione;
- il «pacchetto sul favoreggiamento dell'immigrazione illegale»: esso comprende la direttiva 2002/90/CE volta a stabilire una definizione comune del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, completata dalla decisione quadro 2002/946/GAI, che stabilisce sanzioni penali per tale condotta e dalla direttiva 2004/81/CE del Consiglio che prevede il rilascio di un titolo di soggiorno alle persone vittime della tratta o del traffico di esseri umani che cooperino con le autorità competenti;
- un piano di azione dell'UE contro il traffico di migranti nel 2015
- e un successivo Piano per l'asilo e l'immigrazione nel 2020
- la «direttiva sui rimpatri» (2008/115/CE) che reca norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
- un piano d'azione del 9 settembre 2015 sul rimpatrio (COM(2015)0453) cui ha fatto seguito, nell'ottobre seguente, l'adozione delle conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio;
- la direttiva 2009/52/CE che specifica le sanzioni e i provvedimenti che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei confronti di datori di lavoro di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
- l'Unione sta anche negoziando e continua a concludere accordi di riammissione con i Paesi di origine e di transito al fine di rimpatriare i migranti irregolari e di cooperare nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani.

Appare dunque immediatamente evidente anche a un osservatore distratto che la Commissione europea, ormai da moltissimi, anni vigila costantemente rispettando il principio di sussidiarietà in una materia di competenza concorrente con gli Stati membro, prendendo iniziative, proponendo linee strategiche, sostenendo l'azione delle agenzie europee e pungolando gli Stati ad adottare decisioni normative e operative.

Di fronte all'ignavia degli Stati, la Commissione ha fatto quel che ha potuto per non violare il diritto dell'Unione e, dunque, ha anche sostenuto l'azione delle proprie agenzie: ciò anche per non essere portata di fronte alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 265 TFUE, secondo il quale:

*«Qualora, in violazione dei trattati, il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione o la Banca centrale europea si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione possono adire la Corte di giustizia*

*dell'Unione europea per far constatare tale violazione. Il presente articolo si applica, alle stesse condizioni, agli organi e organismi dell'Unione che si astengano dal pronunciarsi».*

Dimentica infatti l'accusa che il respingimento dell'immigrazione illegale è una responsabilità che incombe anche all'Unione. E che la violazione del principio di non respingimento ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 deve essere ricondotta alla responsabilità dello Stato che respinge, non dell'Unione, e che nulla può fare l'Unione a fronte di comportamenti dei singoli Stati membri quali sono quelli che qui si segnalano:

- (1) I trattati bilaterali stipulati tra Croazia e Italia consentono pratiche della cui legalità per rimpatriare i migranti che entrano e circolano nel territorio europeo sorgono dubbi. Si sono acquisite da questo Collegio di difesa diversi casi (corredati da testimonianze) di come le persone vengono schedate e immediatamente rimandate in Stati terzi rispetto all'Unione, senza rispettare il periodo di tempo stabilito per l'analisi della richiesta di soggiorno. Per farli arrivare fuori dall'UE le autorità italiane utilizzano come tramite la Croazia, talvolta la Slovenia, dove alle persone respinte vengono sequestrati (se non direttamente distrutti) i loro beni: effetti personali, telefoni cellulari, scarpe, vestiti; e ciò viene fatto anche nei confronti di minori. Questo Collegio di difesa ha anche a disposizione testimonianze sulla distruzione di documenti di ogni tipo, in modo da eliminare proprio e completamente la presenza di queste persone. Fra i documenti di cui si parla ve ne sono alcuni di fattura illegale in quanto fatti sottoscrivere senza adeguata informazione o alcun tipo di traduzione per le persone non in grado di comprendere la lingua straniera, solitamente sono documenti di espatrio che attestano la presenza di questi uomini sul territorio che ne permettono l'espatrio.

Questo Collegio di difesa tiene anche a sottolineare come, oltre ai maltrattamenti fisici e psicologici ai quali sono sottoposti questi uomini, come botte e insulti, le autorità del Paese in questione si rifiutino di parlare in inglese in modo da farsi comprendere, come sottolineato già con la pratica illegale di obbligare a firmare documenti per loro incomprensibili, e il non consegnarli al confine alle autorità di un altro stato ma facendogli attraversare di nascosto di notte tra boschi radure e spesso anche corsi d'acqua senza alcun sostegno.

- (2) Il Collegio di difesa ha acquisito materiale probatorio che dimostra che, in Spagna, specificamente in Andalusia, il 2 febbraio 2022 per la prima volta è stata superata la cifra di 2.000 morti al confine meridionale: si tratta di un nuovo e "crudele" record storico che si evince dal Bilancio migratorio frontiera sud 2021 presentato dall'Associazione andalusa dei diritti umani (APDHA), i cui numeri indicano che almeno 2.126 persone sono morte sulla rotta migratoria verso la Spagna, il 24% in più dell'anno precedente. È il numero più alto dall'inizio delle registrazioni nel 1988: un totale di 1.457 sono stati i corpi recuperati e 669 le persone disperse. L'aumento della letalità è evidente, se si tiene conto che, rispetto all'anno precedente e nonostante il mantenimento degli arrivi, sono morte almeno 400 persone in più, «il che dà un'idea della grandezza della tragedia e dell'aumento del pericolo di migrare verso la Spagna».

La Spagna deve rispettare gli impegni internazionali che ha sottoscritto, avverte l'APDHA. Di questi impegni internazionali e della loro violazione è responsabile solo la Spagna, non l'Unione europea che per il diritto internazionale è terza rispetto ad essi non avendoli stipulati. Tra questi impegni vale la pena anche solo di menzionare il *Global Compact for*

*Safe, Orderly and Regular Migration*, adottato nel dicembre 2018 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite: esso stabilisce che gli Stati devono «salvare vite e intraprendere iniziative internazionali coordinate sui migranti scomparsi», che include «fare ogni sforzo (...) per recuperare, identificare e rimpatriare i resti dei migranti deceduti nei loro Paesi d'origine, rispettando la volontà delle loro famiglie».

Non si può non sottolineare che la «responsabilità dipende da politiche migratorie crudeli e disumane, che non solo sono inefficaci per l'obiettivo che pretendono di perseguire, ma causano anche molta sofferenza e molti morti».

Infine, i rappresentanti dell'APDHA hanno anche voluto sottolineare le crescenti difficoltà incontrate nel contrastare i dati con le fonti ufficiali «a causa dell'opacità che il governo di Pedro Sánchez ha deciso di decretare su questo tema». Si comprende che l'obiettivo della Spagna sia quello di «rendere invisibile questa realtà per non assumere le tragiche conseguenze che genera la sua gestione delle migrazioni e delle frontiere».

- (3) In Lettonia, nel 2021, dopo un'ondata migratoria che si è abbattuta sul Paese, è stato dichiarato stato di emergenza ed è stato approvato l'uso della violenza per costringere i Bielorussi a un rimpatrio forzato. Molti rifugiati sono stati trattenuti in strutture all'interno di foreste o al confine, in condizioni insalubri. Lo stato d'emergenza ha privato molti rifugiati dei loro diritti garantiti dal diritto internazionale e da quello dell'Unione europea, come risulta da un rapporto pubblicato da Amnesty International riguardo alla gravità della situazione. Al proposito si segnala che, dopo le pressioni della Commissione, il Consiglio europeo si è finalmente mosso (ai fini di rispetto dell'articolo 78.3 TFUE e ha sostenuto la Lettonia e altri Paesi (in particolare la Lituania e la Polonia) che si trovano in situazioni simili, fornendo gli strumenti adatti per gestire la situazione in modo adeguato.
- (4) In Portogallo nel 2020, per esempio, è stato sovraccaricato dagli enormi flussi migratori (tra i maggiori in Europa) che ha determinato gravi ritardi nella regolarizzazione degli immigrati. Il Portogallo ha affrontato una situazione molto critica, trovandosi che decine di migliaia di immigrati, costretti ad aspettare anche due anni solo per potersi mettere in regola. L'inefficienza del SEF (Servizio stranieri e frontiere) trova riscontro anche nel numero di reclami che nel 2020 è aumentato del ben 363%. La lentezza di questo sistema danneggia fortemente lo stesso Portogallo, ponendolo in una situazione di stallo.
- (5) Anche in Belgio le autorità stanno procedendo ignorando gli obblighi che derivano dagli atti adottati dall'Unione: a Bruxelles abbiamo assistito in questi giorni all'ennesimo sgombero, il secondo in meno di un mese, senza aver messo in campo nessuna soluzione sostenibile sul breve e medio periodo. A Bruxelles è in corso una crisi di accoglienza delle persone che hanno diritto a un tetto sopra la testa: si tratta di una situazione che sta assumendo tratti inaccettabili per una società europea.

**Si comprende facilmente come tutte queste difficoltà, inefficienze burocratiche e infrastrutturali che si riscontrano nei singoli Stati abbiano un impatto anche sulla capacità di essi a contribuire entro l'Unione europea a delineare una strategia nelle politiche migratorie**

### **III. Quanto al terzo capo di imputazione:**

Esso nulla ha a che vedere con le competenze e le responsabilità dell'Unione europea. L'accordo italo-libico è infatti un accordo di diritto internazionale rispetto al quale l'Unione europea è parte terza, dunque non potendo interferire nell'adempimento

della disciplina ivi prevista. Se l'Unione intervenisse potrebbe essere trascinata di fronte alla Corte di giustizia per l'esercizio di un'attività normativa illegittima ai sensi dell'art. 263 TFUE, secondo il quale:

*«La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi».*

La conseguenza dell'adozione di un atto che esorbita dalle competenze delle istituzioni dell'Unione ha come conseguenza quanto dispone l'art. 264 TFUE, secondo il quale:

*«Se il ricorso [di cui all'art. 263 TFUE] è fondato, la Corte di giustizia dell'Unione europea dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato».*

La Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio sono ben consapevoli dei limiti posti dal Trattato al loro operato e dunque si tengono ben lontani dall'adottare norme vincolanti che esorbitino dalle loro competenze.

### **Fase di repliche:**

#### **Repliche dell'accusa:**

L'accusa chiama a testimoniare Jessi Kume, laureata in international criminology presso l'università di Bologna. Specializzata nel processo di criminalizzazione del fenomeno migratorio e violenza politica. Ricercatrice etnografica specializzata nell'analisi del fenomeno dei respingimenti illegali sulla rotta balcanica. Autrice per Ossigeno, edito da People, in materia di immigrazione e clima. Di recente ha collaborato con il Border Violence Monitoring Network (BVMN). La testimone ha risposto alle domande dell'accusa condividendo con i partecipanti la sua esperienza da ricercatrice e da attivista per i diritti umani. Partendo dalla sua esperienza diretta e dalle testimonianze che ha avuto modo di raccogliere nel corso dei suoi studi ha potuto in primo luogo confermare i timori dell'accusa in relazione ai rischi derivanti dagli accordi di esternalizzazione della gestione dei flussi migratori che Unione europea e Stati membri in termini di rispetto dei diritti umani. Ha testimoniato in relazione ai comprovati episodi di violazione dei diritti fondamentali nei paesi terzi parte di suddetti accordi, come Libia e Turchia, mettendo in evidenza come il processo di esternalizzazione non sia un metodo sostenibile di risoluzione delle problematiche legate alla mobilità umana internazionale. La testimone ha inoltre messo in evidenza i risultati del suo lavoro di ricerca e attivista in relazione alle violazioni commesse da agenti di frontiera statali e agenti dell'Agenzia Frontex che agiscono in supporto e sostegno degli stati membri stessi nelle operazioni sulla frontiera esterna. In particolare, è stato posto l'accento sulla pratica dei respingimenti illegali, poiché contrari al principio del *non refoulement* e della pratica delle espulsioni collettive. Non sono mancati poi riferimenti a casi concreti della cronaca recente come le vicende legate al campo profughi di Moria, il cosiddetto "game" della tratta balcanica e la strage di Cutro.

### **Repliche della difesa:**

La difesa chiama a testimoniare Paolo Ponzano che afferma che la responsabilità principale dell'attuale assenza di politica migratoria dell'Unione europea ricade sugli Stati membri e non sulle Istituzioni europee. La Commissione europea ha presentato delle proposte, basate sulle disposizioni del Trattato di Lisbona e principalmente sul principio di solidarietà e di condivisione equa delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione menzionato all'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e ha chiesto al Consiglio dell'Unione di deliberare su di esse. Le proposte della Commissione del 2016, che miravano a prendere delle misure d'urgenza per fronteggiare un afflusso improvviso di migranti provenienti da paesi terzi, hanno dato luogo ad una decisione del Consiglio presa a maggioranza qualificata con il voto contrario di alcuni paesi del gruppo di Visegrad ostili all'ingresso sul territorio europeo di migranti provenienti da paesi africani o asiatici. Questi paesi (in particolare l'Ungheria e la Slovacchia) non hanno applicato la decisione del Consiglio malgrado la sua conferma da parte della Corte di Giustizia dell'UE. In quanto testimone a difesa, Paolo Ponzano conferma, da una visita personale, di non aver incontrato persone di pelle scura né di religione islamica nella capitale ungherese poiché il governo di Orban mira a preservare la purezza della razza bianca e della religione cristiana in Ungheria. Delle nuove proposte sono state presentate dalla Commissione nel 2020 al fine di modificare il regolamento di Dublino basato sulle responsabilità esclusive (o quasi esclusive) del paese di primo ingresso. Invece di deliberare sulle proposte della Commissione (sulle quali sospendo un giudizio di merito), gli Stati membri hanno condotto negoziati bilaterali con il governo turco affinché prendesse a carico l'accoglienza di migranti provenienti dal Medio Oriente in cambio di contropartite finanziarie. Un accordo firmato tra l'UE ed il governo turco è entrato in vigore malgrado non sia stato mai votato dal Parlamento europeo né pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione (contrariamente a quanto indicato nell'atto di accusa). Il testimone sostiene che questa situazione conferma che la responsabilità principale dell'assenza di una politica migratoria comune incombe agli Stati membri dell'UE e non alle Istituzioni europee.

### **Disposizione finale:**

La Corte riunita nella mattinata del 07/06/2023 in camera di consiglio, visti i trattati dell'Unione Europea e in particolare l'articolo 2 del trattato dell'Unione; vista la carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in particolare l'articolo 21 e infine l'articolo 247.

Udita la pubblica accusa e la difesa, nonché le dichiarazioni testimoniali; in ordine ai capi A, il capo d'imputazione con il quale si imputa agli Stati Membri e agli Organi dell'Unione di non aver garantito un'applicazione coerente al principio di solidarietà, assolve gli organi di cui al capo A per non aver commesso il fatto in quanto il "fatto" è ascrivibile alla volontà degli Stati Membri. Dispone la prosecuzione del giudizio in ordine all'accertamento della responsabilità degli Stati Membri sul capo 1.

In ordine al capo B all'atto di incolpazione e condanna gli Organi dell'UE ivi indicati e dispone la prosecuzione del giudizio nei confronti degli Stati Membri.

Sul capo C del capo di imputazione condanna gli organi dell'Unione Europea ivi indicati e dispone la prosecuzione del giudizio nei confronti dell'Italia.

Roma, 07/06/2023

# PROCESSO ALL'EUROPA



## GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI E STATO DI DIRITTO

### AUDITORIUM ANMIG

Piazza Adriana 3, Roma

**7 GIUGNO 2023**

Realizzato in collaborazione con il  
Liceo Classico Augusto di Roma



# IL PROCESSO

**10.00**

Saluti istituzionali di P.G. Busato  
Presidente sezione Roma-Lazio  
ANMIG e breve presentazione del  
progetto

**10.20**

Intervento dell'accusa

**10.45**

Intervento della difesa

**11.10**

Pausa

**11.20**

Repliche dell'accusa ed  
interrogatorio dei testimoni

**11.45**

Repliche della difesa ed  
interrogatorio dei testimoni

**12.10**

Camera di consiglio e lettura del  
dispositivo

**12.40**

Light lunch