

ISSN 2785-5228



EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 1/2022

EDITORIALE
SCIENTIFICA

EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Anna Oriolo, University of Salerno (Italy)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

Ana Nikodinovska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)

Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)

Francesca Martinez, University of Pisa (Italy)

Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Ismail Tafani, University of Barleti (Albania)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

Teresa Russo
Editorial

1

Migration Issues

Ana Nikodinovska Krstevska

Gli accordi di riammissione tra l'Unione Europea e i paesi Balcanici: più di quanto non sembri!

9

Amandine Orsini

The Global Governance of Human Trafficking

19

Rossana Palladino

Migration Management in Europe: Sovereignty vs. Human Rights-Based Approach

35

Teresa Russo

The Migrant Crisis Along the Balkan Routes: Still a Lot to Do

46

EU Anti-Corruption Strategies

Stefano Busillo

Asset recovery: nuova enfasi da parte delle Nazioni Unite nella lotta alla corruzione

59

Gaspard Dalia

Prevenzione e percezione dei fenomeni corruttivi: istanze di difesa sociale e crisi del garantismo processuale penale

87

Anna Oriolo

Gli standard etici degli international prosecutors e il ruolo del giudice a garanzia dello Stato di diritto

99

Emanuele Vannata

La strategia anti-corruption del Consiglio d'Europa e il ruolo del GRECO nella emergenza pandemica

111

Databases and Protection of Human Rights

Pietro Milazzo

La proliferazione delle banche dati di polizia e la tutela europea dei dati personali: alcune prospettive ed alcuni limiti della Direttiva (EU) 2016/680 129

Paolo Troisi

Principio di disponibilità, cooperazione orizzontale e scambio dei dati PNR 143

GLI ACCORDI DI RIAMMISSIONE TRA L'UNIONE EUROPEA E I PAESI BALCANICI: PIÙ DI QUANTO NON SEMBRI!

di Ana Nikodinovska Krstevska*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Accordi di riammissione tra l'UE e gli Stati dell'area balcanica. – 3. Carenza di accordi di riammissione sottoscritti dai paesi di transito con paesi d'origine? – 4. Il peso sulla determinazione del paese d'origine del cittadino di un paese terzo grava sullo Stato richiesto così come la presa in carico della persona rimpatriata. – 5. Obbligo di osservare le sentenze della Corte europea per i diritti umani e gli impegni derivanti dalla *membership* nel Consiglio d'Europa. – 6. Ripercussioni negative del sistema Dublin sui paesi dell'area balcanica e sulla Macedonia. – 7. Operazioni di rimpatrio troppo costose. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Gli accordi di riammissione dell'Unione europea (UE) sono degli strumenti specifici che si sono sviluppati all'interno della politica europea in materia di asilo e di immigrazione. Previsti dalla Direttiva sul rimpatrio 2008/115/CE¹, gli accordi di riammissione, fondamentalmente, prevedono la riammissione su base reciproca di migranti irregolari che non adempiono affatto, oppure non adempiono più le condizioni per l'entrata, presenza o residenza nei territori dei paesi membri dell'Unione europea e nelle controparti (paesi partner), in base a che essi saranno rimpatriati sulla richiesta dello stato interessato al paese d'origine o ad uno stato terzo di transito sicuro. Da una parte, questa formula sancisce l'obbligo per gli stati, previsto dal diritto internazionale consuetudinario, di riammettere cittadini nazionali, però, d'altra parte prevede anche l'obbligo non previsto dal diritto internazionale, e cioè di riammettere cittadini di paesi terzi che hanno transitato attraverso il territorio dello stato, prima di entrare illegalmente e direttamente nel territorio dell'Unione europea², e questo ovviamente non cade sotto la norma del diritto internazionale consuetudinario, senno nella parte del diritto dei trattati.

Gli accordi – che sono generalmente di natura bilaterale (oppure multilaterale come nel caso del Accordo di Cotonou con i paesi ACP) – in pratica si basano sulla cooperazione con il paese parte dell'accordo dove appunto il paese accetta l'obbligo di riammettere cittadini nazionali e cittadini terzi in base a quanto previsto dall'accordo internazionale³. Gli accordi di riammissione, essendo trattati internazionali, si basano su una decisione comune adottata dallo stato richiesto e dallo stato richiedente, ed essi istituiscono una serie di procedure formali tra il paese di destinazione e quello di origine, con predefinite condizioni circa il ritorno, le scadenze, le autorità responsabili e altri aspetti tecnici sul rimpatrio dei migranti. Lo scopo degli accordi di riammissione è di

* Professore associato in Diritto dell'Unione europea, Direttore del Dipartimento di Relazioni Internazionali e Diritto dell'Unione europea, Facoltà di Giurisprudenza – Università “Goce Delčev” di Štip (Macedonia del Nord).

¹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, del 16 dicembre 2008, in GUUE L 348/107, del 24 dicembre 2008, pp. 98-107.

² V. l'art. 5 dell'Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, in GUUE L 334/7, del 19 dicembre 2007.

³ C. CHARLES, *Accords de réadmission et respect des droits de l'homme dans les pays tiers. Bilan et perspectives pour le Parlement Européen*, Bruxelles, ottobre 2007, pp. 6-18.

instaurare degli impegni reciproci, così come procedure amministrative e operative dettagliate, per facilitare il ritorno o il transito di persone che non adempiono o non adempiono più alle condizioni di entrata, presenza o residenza nel territorio del paese ospite. Questi accordi, anche se di esclusiva potestà dello stato, con le ultime modifiche apportate nel Sistema europeo di asilo e migrazione, ivi compresa l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, hanno appunto attribuito un ruolo sempre più centrale all'Agenzia, circondando alcune questioni relative ad aspetti di diritti umani dei trattati e delle procedure e delle pratiche di rimpatrio previste dai trattati. Infatti, in vari rapporti provenienti da organizzazioni non governative come il rapporto dell'ONG *Statewatch* dell'agosto 2020 sulle operazioni di rimpatrio dell'UE⁴, sia rapporti provenienti da istituzioni europee come il Parlamento europeo⁵ e le iniziative di audit della Corte dei conti (2019 e 2021)⁶, viene messa in discussione la politica di rimpatrio dell'Unione europea.

In questo senso, esistono varie ricerche che, ad esempio, studiano l'impatto della politica di ritorno dell'UE nel suo complesso sui diritti umani dei migranti⁷. Dall'altro canto, ci sono pochi documenti e poche ricerche che esaminano l'impatto di questi accordi di riammissione oppure della politica di ritorno dell'Unione europea in generale sui paesi terzi diversi dall'Unione europea – soprattutto sui paesi dell'area balcanica, i quali si trovano in una situazione molto specifica, trovandosi alle frontiere esterne dell'Unione oppure essendo circondati da paesi dell'Unione europea⁸. Inoltre, è importante ribadire il fatto che questi paesi si trovano sulla rotta balcanica quale via principale del bacino Est-Mediterraneo per raggiungere l'Europa.

Si deve sottolineare che la ricerca è stata particolarmente difficile da effettuare per le difficoltà incontrate riguardo la raccolta di dati ufficiali contenenti informazioni sull'implementazione degli accordi di riammissione tra la l'UE e i paesi balcanici, in particolare tra la UE e la Macedonia, quale oggetto specifico della ricerca. La mancanza di dati riguarda ad esempio il numero dei cittadini sia nazionali che di paesi terzi riammessi da parte della Macedonia o viceversa da parte dell'Unione europea, le difficoltà incontrate oppure le carenze che gli stati incontrano riguardo alle procedure di riammissione, i benefici, l'impatto o l'influenza sui processi di gestione delle migrazioni ecc. Praticamente non ci sono delle informazioni ufficiali su questo tema e, in particolare, non ci sono informazioni che riguardano l'implementazione dell'accordo di riammissione con la Macedonia. Gli unici dati ufficiali rilevanti e accessibili sono quelli contenuti nei

⁴ C. JONES, J. KILPATRICK, M. GKLIATI, *Deportation Union Rights, Accountability, and the EU's Push to Increased Forced Removals*, in *Statewatch.org*, agosto 2020, www.statewatch.org/media/1321/deportation-union.pdf.

⁵ Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, Relatore: Tineke Strik, 14 luglio 2021, www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

⁶ Corte dei conti europea, *Special report: Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results*, 2019, www.eca.europa.eu/lists/-ecadocuments/sr19_24/sr_migration_management_en.pdf; Corte dei conti europea, *Special report: EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results*, 2021, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf.

⁷ V. MORENO-LAX, *In-Depth Analysis: EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, Direzione generale della politica estera, 2020, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA\(2020\)603512_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA(2020)603512_EN.pdf); S. CARRERA, *Implementation of EU Readmission Agreements Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Bruxelles, 2016.

⁸ A. NIKODINOVSKA KRSTEVSKA, *Illegal migration, Republic of Macedonia, and the European Union: Some Observations on the Readmission Agreement*, Atti della settima conferenza scientifica internazionale "Social changes in the global world", Università "Goce Delčev" di Štip, 2020, pp. 605-618.

rapporti sul progresso del paese della Commissione europea, i quali a loro volta fanno affidamento sulle informazioni raccolte dai governi e istituzioni nazionali e/o da organizzazioni internazionali, ma anche dall'ufficio EUROSTAT.

2. Accordi di riammissione tra l'UE e gli Stati dell'area balcanica

L'Unione europea ha sottoscritto degli accordi di riammissione con tutti i paesi dell'area balcanica (Albania – 2006; Bosnia ed Erzegovina – 2008; Montenegro – 2008; Macedonia – 2008⁹; Serbia – 2008; Kosovo – Patto di stabilità e associazione 2016). Oltre agli accordi di riammissione sono stati conclusi anche protocolli di riammissione tra gli stati membri dell'Unione europea con i vari paesi balcanici. La Serbia e la Macedonia hanno il maggior numero di accordi e protocolli di riammissione sottoscritti con i vari paesi UE. Quasi tutti i paesi dell'area balcanica hanno sottoscritto degli accordi di riammissione tra loro, eccetto la Grecia con la Macedonia (in mancanza di un accordo i due paesi solo una volta, – nel 2016, per la riammissione di 49 migranti rimasti bloccati nella Macedonia – hanno usato come piattaforma legale l'Accordo di riammissione tra UE e la Macedonia)¹⁰. Secondo i rapporti sul progresso della Commissione europea, gli accordi di riammissione tra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali, vengono implementati maggiormente per la riammissione di cittadini nazionali in base all'articolo 2 degli Accordi¹¹. Il paese che ha la più alta percentuale di riammissione di rimpatriati è l'Albania, poi il Kosovo, la Serbia, la Macedonia, la Bosnia ed Erzegovina e in seguito il Montenegro¹². Oltre al rimpatrio di cittadini nazionali, gli accordi di riammissione prevedono il rimpatrio di cittadini di paesi terzi (articolo 3 degli Accordi), tuttavia questa clausola viene trascurata nell'implementazione. Riguardo l'accordo con la Macedonia, fino al 2018, tale clausola non veniva implementata, e a partire dal 2018 viene parzialmente implementata da alcuni paesi, come ad esempio l'Albania e la Bosnia ed Erzegovina.

Da uno studio precedente sullo status dell'implementazione dell'Accordo di riammissione tra l'UE e la Macedonia per il periodo 2010 – 2019¹³, si può osservare che lo stato di implementazione dell'accordo riguardo il rimpatrio di cittadini nazionali tra le parti è ottimo, mentre la riammissione di cittadini di paesi terzi è molto bassa oppure quasi inesistente. Lo stesso scenario si osserva anche nei rapporti con altri paesi dell'area Sud-europea, eccetto l'Albania, quale unico paese che debitamente implementa l'accordo di riammissione riguardo la riammissione di cittadini di paesi terzi¹⁴. Il Montenegro ha anche approvato un numero minore di richieste di ritorno dall'UE concernenti cittadini di paesi terzi, però questi riguardavano solamente cittadini che provenivano dai paesi vicini (che hanno la cittadinanza ex-jugoslava), e quindi è molto più facile accettare e procedere

⁹ I. MILCHEVSKI, F. KOROVESHVSKA, *Bilateralnite odnosi megu Republika Makedonija i drzavite od Jugoistocna Evropa – Pregled na ratifikuvanite bilateralni dogovori - studija*, Istituto parlamentare del Parlamento della Repubblica di Macedonia, giugno 2017.

¹⁰ MVR *deportirashe 49 migranti vo Grcija*, in *ako.mk*, 7 febbraio 2016.

¹¹ L'osservazione è stata fatta in base ai dati contenuti sull'implementazione degli accordi di riammissione tra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali, riportati nei vari rapporti sul progresso dalla Commissione riguardo ai paesi nell'arco di tempo 2015-2020.

¹² *Ibidem*.

¹³ A. NIKODINOVSKA KRSTEVSKA, *Illegal migration, Republic of Macedonia, and the European Union: Some Observations on the Readmission Agreement*, cit., p. 610.

¹⁴ Commissione europea, *Albania 2020 Report*, Bruxelles, 6 ottobre 2020, SWD(2020) 354 final, p. 47, www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/albania_report_2020.pdf.

verso la loro rimpatriazione. Anche la Bosnia ed Erzegovina ha accettato un certo numero di cittadini stranieri, però la gran parte di essi erano sempre cittadini ex-jugoslavi¹⁵.

Quindi, la domanda che si pone è: perché questi accordi di riammissione vengono implementati solo parzialmente e non nella loro integrità e quali sono le cause di ciò? Di seguito vengono esemplificate alcune ipotesi circa queste domande.

3. Carenza di accordi di riammissione sottoscritti dai paesi di transito con paesi d'origine?

Cosa vuol dire mancanza di corrispettivi accordi di riammissione? Vale a dire che, ad esempio, quando l'Unione fa richiesta di rimpatrio per cittadini di paesi terzi nella Macedonia in base all'articolo 3 dell'accordo (concernente il rimpatrio dei cittadini di stati terzi), se queste richieste di rimpatrio vengono accettate dalla Macedonia, allora, la Macedonia, a sua volta, dovrebbe provvedere al loro rimpatrio nello stato di origine, oppure in un altro stato terzo (di transito) sicuro, che accetterà l'obbligo di accoglierli.

Siccome la Macedonia non dispone di accordi legali con questi paesi, essa a sua volta non riuscirà a rimpatriarli verso i paesi d'origine o altri stati terzi di transito, perché non ha sottoscritto corrispettivi accordi di riammissione. Quindi in mancanza di una base legale, che sia adatta ed operativa, ci si non potrà avvalere del diritto di riportarli nel loro paese d'origine o terzo paese di transito. Ad esempio, se un migrante irregolare proveniente dall'Afganistan oppure dall'Iraq, Pakistan o da altri paesi, viene riammesso sulla richiesta dell'UE in Macedonia, questa a sua volta non potrà procedere verso il rimpatrio nel suo paese d'origine perché non ha sottoscritto un simile accordo di cooperazione cioè di riammissione che servirebbe come base legale per effettuare l'operazione di ritorno fino ad Afganistan. Lo stesso vale anche riguardo agli accordi di riammissione con paesi di transito come la Turchia oppure la Grecia, con i quali la Macedonia ha iniziato dei negoziati però ancora non ha sottoscritto degli accordi validi. Quindi, anche in caso di riammissione verso paesi di transito, la Macedonia non sarebbe capace di effettuare tale riammissione. Questo ci porta a pensare che i cittadini dei paesi terzi se una volta rimpatriati in Macedonia dall'UE proprio perché a loro volta non potranno essere rimpatriati dalla Macedonia verso i paesi d'origine o altri paesi, rimarrebbero nel paese e quindi in base alla clausola dell'integrazione dei rimpatriati, la Macedonia avrebbe l'obbligo di accoglienza e di integrazione del cittadino terzo riammesso.

Questa ipotesi spiega, ad esempio, perché l'Albania adempie interamente agli obblighi contrattuali intrapresi con l'UE nella parte della riammissione di cittadini propri e anche di cittadini di paesi terzi – proprio perché è uno dei pochi stati dell'area Sud-Est europeo ad aver sottoscritto accordi di riammissione con Marocco, Afganistan, Iraq e Iran cioè i paesi da dove maggiormente provengono i migranti irregolari.

4. Il peso sulla determinazione del paese d'origine del cittadino di un paese terzo grava sullo stato richiesto così come la presa in carico della persona rimpatriata

In questo senso, e riguardo a quanto detto prima, quando vi sono cittadini di stati terzi oppure persone senza cittadinanza (apolidi) che risiedono in modo irregolare nell'UE,

¹⁵ Commissione europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, Bruxelles, 6 ottobre 2020, SWD(2020) 350 final, p. 42, www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/bosnia_and_herzegovina_report-2020.pdf.

l'Unione europea, oppure lo stato membro richiedente, in base a quanto previsto dall'articolo che riguarda la riammissione di cittadini di stati terzi dell'accordo, prima di richiedere la riammissione della persona, non ha l'obbligo di identificare lo stato di appartenenza di quella persona. Tuttavia, è sufficiente provare che essa sia entrata nell'Unione europea dal territorio dello stato richiesto, come ultimo territorio prima di entrare nell'Unione e che il rimpatrio avviene secondo i criteri di riammissione previste dall'accordo nell'Allegato nn. 3 e 4¹⁶. In base a questi criteri, lo stato richiedente deve fornire delle prove che la persona irregolare ha transitato nel territorio dello stato richiedente prima di entrare nel territorio dell'Unione europea. A questo punto, l'obbligo di identificare la cittadinanza della persona rimpatriata spetterebbe allo stato richiedente (in questo caso alla Macedonia), e spetterebbe in più anche il compito di rimpatriarlo a sua volta nel suo paese di origine o altro terzo stato sicuro di transito, a condizione che la Macedonia disponga degli accordi sottoscritti con il paese interessato. Inoltre, lo stato richiesto ha la possibilità, in base all'accordo, di mandare indietro la persona se la riammissione sia avvenuta per errore¹⁷.

Come mezzi di prova o prove *prima facie* della nazionalità della persona da riammettere oppure del suo transito sul territorio dello stato richiesto, previsti appunto dagli Allegati 3 e 4, sono ad esempio i visti, documenti di viaggio, passaporto, dichiarazioni ufficiali rilasciate dall'autorità di frontiera e simile, oppure informazioni sull'identità, sul soggiorno della persona, fatture alberghiere, biglietti di appuntamento presso medici, ricevute di carte di credito, titoli di viaggio, certificati di ogni tipo e tant'altro. In alcuni casi, come nell'accordo tra l'UE e la Russia¹⁸, addirittura le testimonianze possono servire da prova *prima facie*. Quindi qualsiasi documento in base al quale si può risalire al transito.

Nel frattempo, una volta il cittadino terzo sarà rimpatriato in Macedonia, il paese avrebbe l'obbligo di individuare l'identità e il paese di origine del rimpatriato (il che non è un processo facile e richiede molto tempo, soprattutto per la Macedonia, visto il fatto che c'è carenza di interpreti che parlano le lingue dei rimpatriati che possono aiutare a

¹⁶ Nell'Allegato n. 3 della Accordo di riammissione tra l'Unione europea e la Repubblica di Macedonia, vengono elencati i seguenti documenti considerati come mezzi di prova delle condizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi: timbri di ingresso-uscita o annotazioni analoghe sul documento di viaggio dell'interessato o altre prove dell'ingresso o dell'uscite (prove fotografiche ad esempio); documento valido, per esempio visto o permesso di soggiorno, rilasciato dallo stato richiesto per autorizzare il soggiorno nel suo territorio; biglietti nominativi di viaggio via aereo, ferrovia, mare o pullman attestanti la presenza e l'itinerario dell'interessato nel territorio dello stato richiesto; dichiarazioni ufficiali rilasciate dal personale dell'autorità di frontiera che possono attestare il passaggio del confine da parte dell'interessato. Invece, nell'Allegato 4 vengono elencati i documenti considerati prova *prima facie* delle condizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi (art.3, par. 1), che sono: la descrizione del luogo e delle circostanze in cui la persona è stata fermata dopo l'ingresso nel territorio dello stato richiedente, rilasciata dalle autorità competenti di questo stato; informazioni sull'identità e-o sul soggiorno di una persona, fornite da un'organizzazione internazionale; documenti, certificati e note di ogni tipo (fatture alberghiere, biglietti d'appuntamento presso medici-dentisti, carte di accesso a istituzioni pubbliche o private, contratti di noleggio auto, ricevute di carte di credito, etc.), da cui risulti chiaramente che l'interessato ha soggiornato nel territorio dello stato richiesto; informazioni da cui risulti che l'interessato si è servito di un corriere o di un'agenzia di viaggi; dichiarazioni ufficiali dell'interessato in procedimenti giudiziari o amministrativi dell'interessato.

¹⁷ R.E.A.D.M.I.T Training Manual on Readmission, International Organization for Migration IOM Mission in Armenia, Yerevan, 2014, www.publications.iom.int/system/files/pdf/readmit.pdf.

¹⁸ Accordo di riammissione fra la Federazione Russa e la Comunità europea, in GUUE L 129/40, del 19 dicembre 2007.

individuare il paese di origine)¹⁹. A questo punto, il paese è anche obbligato a provvedere all'integrazione del cittadino terzo finché non sarà rimpatriato nel suo paese d'origine.

La logica conclusione derivante da quanto esposto sopra, la quale è correlata con la ragione per cui gli accordi di riammissione vengono implementati parzialmente, sta nel fatto che, salvo nel caso in cui i cittadini di stati terzi vengano rimpatriati nel loro paese di origine o terzo paese sicuro, essi rientrerebbero sotto la responsabilità statale e sotto il sussidio statale, e ciò significa che la Macedonia dovrebbe prendersi cura della loro integrazione dell'accesso all'alloggio, al vitto, all'assistenza sanitaria e sociale, ecc.; il che dall'altro canto implica dei significativi esborsi monetari da parte dello stato richiesto.

5. Obbligo di osservare le sentenze della Corte europea per i diritti umani e gli impegni derivanti dalla *membership* nel Consiglio d'Europa

Una terza ipotesi sul perché l'accordo di riammissione non venga applicato dalla Macedonia nella sua totalità sta nell'obbligo di osservare le sentenze della Corte europea per i diritti umani e gli impegni derivanti dalla *membership* del Consiglio d'Europa.

Questa ipotesi è legata all'osservazione delle sentenze della Corte europea per i diritti umani (Corte EDU). Nel caso *M.S.S c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011²⁰, la Corte EDU ha giudicato che la Grecia non potrà essere considerata come un “paese terzo sicuro” perché non adempie gli standard minimi previsti in materia di asilo secondo il diritto internazionale. In base a ciò, la Corte ha raccomandato agli stati membri di rispettare il diritto europeo in materia di asilo e migrazione, ed in particolare gli impegni derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, basandosi su questa decisione, ad esempio, la Germania ha sospeso tutti i trasferimenti di richiedenti asilo previsti sotto Dublino verso la Grecia²¹. Ne consegue che, nonostante il fatto che la Macedonia non sia uno stato membro dell'UE, essa è comunque un membro a pieno titolo del Consiglio d'Europa ed è obbligata ad osservare gli impegni derivanti dalla Convenzione. In relazione agli obblighi di riammissione di cittadini terzi dell'Unione, ne consegue che la Macedonia non rispetta questa clausola dell'accordo poiché considera la Grecia come un paese non sicuro e, rispettando quanto stabilito dalla Corte, a sua volta non sarà in condizione di riammettere cittadini di paesi terzi nella Grecia – premettendo ovviamente che esista una prova che dimostri che essi siano transitati dalla Grecia in Macedonia. Tuttavia, appare logico dedurre che i migranti irregolari presenti in Macedonia siano entrati attraverso la Grecia, o al massimo attraverso la Bulgaria (l'Albania raramente viene usata come rotta per transitare nella Macedonia), visto che la Macedonia non ha un accesso diretto al mare. A questo punto, il rispetto delle sentenze della Corte europea dei diritti umani avrà maggior peso rispetto all'impegno preso con l'Unione europea tramite gli accordi di riammissione, e quindi ciò comporta il venir meno dell'obbligo a carico della Macedonia previsto dall'Accordo in materia di riammissione di cittadini di paesi terzi. Pertanto, in mancanza di accordi di riammissione con stati terzi d'origine come, ad esempio, con l'Afganistan, oppure con altri stati di transito come la

¹⁹ NGO Legis, *Monitoring Access to Human Rights and Protection of Refugees and Migrants in Republic North Macedonia, Monthly Report*, 30 ottobre 2020, pp. 4-6, www.legis.mk/uploads/mesecen_okt.pdf.

²⁰ Corte EDU (Grande Camera), sentenza del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

²¹ European Council on Refugees and Exiles, *Germany: Suspension of Dublin Procedures to Greece Set to End on 15 March 2017*, 13 gennaio 2017, www.ecre.org/germany-suspension-of-dublin-procedures-to-greece-set-to-end-on-15-march-2017/.

Turchia oppure la Grecia, i migranti irregolari una volta riammessi in Macedonia ivi rimarrebbero bloccati.

6. Ripercussioni negative del sistema Dublino sui paesi dell'area balcanica e sulla Macedonia

La clausola della determinazione del paese responsabile per l'esame delle domande di asilo, in quanto previsto dal regolamento Dublino, salvo i casi in cui gli altri criteri gerarchici siano adempiuti, spetta al primo paese d'arrivo del migrante (richiedente asilo), o meglio, al primo paese dove il migrante irregolare ha fatto per la prima volta la domanda di asilo²². Senza entrare nel merito della questione sull'adeguatezza di questa clausola, che è stata a sua volta anche una delle problematiche principali alle radici dell'ultima crisi migratoria europea, ci focalizzeremo in questa sede sull'impatto di tale clausola sulla Macedonia e sui paesi limitrofi. In tal senso, bisogna citare il fardello della determinazione del paese responsabile per l'esaminazione della domanda di asilo dei richiedenti asilo, il quale in circostanze normali sotto il regolamento Dublino rientrerebbe sotto la competenza degli stati membri dell'Unione europea, e quindi presumibilmente sotto la competenza greca, caso mai questi cittadini di paesi terzi non vengono registrati nella Grecia per qualsiasi ragione – ma, invece, i migranti vengono registrati in Macedonia, come del resto è avvenuto più volte²³, tale che la prima entrata di questi migranti irregolari sulla penisola balcanica sia considerata quella in Macedonia. Dunque, nonostante essi siano entrati dalla Grecia in Macedonia – oppure abbiano transitato dalla Turchia attraverso la Bulgaria e poi attraverso la Macedonia – proseguendo verso altri paesi dell'UE e facendo domanda di asilo, ad esempio in Ungheria o l'Austria o in Germania, nel caso in cui i richiedenti asilo ricevano una risposta negativa alla loro domanda, a questo punto, in base agli accordi di riammissione, questi sarebbero riportati in Macedonia quale ultimo stato di transito tramite il quale i migranti prima dell'ingresso nell'UE. Ciò è valido sempre che non esista un altro *link* con gli altri paesi della rotta balcanica – come del resto si è fatto durante la crisi migratoria – quando molti migranti irregolari entrati Macedonia dalla Grecia non avevano documenti di registrazione rilasciati dal governo greco. Pertanto, essi venivano registrati dalle autorità macedoni nei propri registri, dopodiché veniva rilasciato un documento che comprovava la registrazione, consentendogli di andare verso altri paesi della rotta balcanica. La menzionata prova di registrazione, dunque, veniva utilizzata per attraversare i confini degli altri stati balcanici²⁴. In breve, soprattutto durante i flussi migratori del 2015-2016, l'unica registrazione che si praticava dei migranti irregolari nei paesi lungo la rotta era quella in Macedonia. Dunque, in base a ciò, la competenza per i cittadini terzi sarebbe ricaduta e ricadrebbe sulla Macedonia oppure su altri stati di transito lungo la rotta balcanica, nonostante il fatto che essi non siano stati membri dell'UE bensì degli stati terzi al di fuori dall'Unione.

²² Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180/31, del 29 giugno 2013, pp. 31-59.

²³ A. NIKODINOVSKA KRSTEVSKA, *Legislazione nazionale, integrazione europea, cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord*, in *Illyrius International Scientific Review*, Vol. 14, n. 2, 2020, pp. 113-130.

²⁴ Ivi, p. 122

7. Operazioni di rimpatrio troppo costose

Per ciò che concerne i costi che vengono generati riguardo le procedure di rimpatrio di cittadini di paesi terzi, questi rappresentano un'altra questione sulla quale è difficile trovare sufficienti informazioni e dati ufficiali. Un documento utilissimo a questo riguardo è il rapporto di *Statewatch* dell'agosto del 2020, citato in precedenza, che contiene un'accurata valutazione dei costi delle operazioni di rimpatrio di migranti irregolari dell'Unione europea verso paesi terzi, in particolare sotto la guida di FRONTEX²⁵. I dati contenuti riportano che i costi per le operazioni di rimpatrio, sia quelle congiunte con altri stati membri, sia quelle nazionali o quelle collettive, variano da paese a paese, a seconda del tipo di operazione di rimpatrio che si esegue – ad esempio, se si tratta un'azione volontaria oppure un'azione forzata, che prevede la partecipazione anche di persone di scorta, di medici e di persone di monitoraggio, il che ovviamente genera più spese – ed, infine, varia in base al tipo di trasporto effettuato per il rimpatrio, nel senso se il rimpatrio sia stato condotto tramite un volo *charter* speciale, oppure tramite un volo regolare commerciale. Ovviamente, tutti questi fattori incidono sui costi delle operazioni.

Ad esempio, i paesi di destinazione dei Balcani occidentali come la Bosnia ed Erzegovina, l'Albania, il Kosovo, la Macedonia, il Montenegro e la Serbia sono tra i più economici. Il paese con i costi più bassi per il rimpatrio di migranti è la Bosnia ed Erzegovina con soli 940 euro per operazione; segue il Montenegro con circa 1.000 euro a persona; la Serbia – 1.400 euro; il Kosovo – 1.600 euro; la Macedonia – 1.800 euro; e l'Albania – 2.000 euro²⁶. Quello invece che è costato maggiormente all'Unione è stato un caso di rimpatrio dalla Danimarca alla Somalia, nel 2016, di due cittadini somali, per le cui operazioni FRONTEX ha pagato alla Danimarca più di 150.000 euro, quindi 75.000 euro a persona. Altre costose operazioni di rimpatrio sono state le operazioni coordinate verso l'Azerbaijan nel 2017 e 2018 nei confronti di 12 persone, costate all'Unione circa 14.500 euro a persona. Un altro esempio è quello del rimpatrio dei migranti irregolari in Pakistan con voli organizzati da FRONTEX. Questi in media sono costati all'Unione circa 8.300 euro a persona, e dal 2011 fino a oggi verso il Pakistan sono state rimpatriate più di 1.600 persone²⁷.

Tutto sommato, le operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari dall'UE sono molto costose, e ciò sicuramente ha un impatto sulla politica macedone riguardo all'accettazione di cittadini di paesi terzi, proprio perché, in base all'accordo di riammissione, l'Unione, nel caso facesse domanda per il rimpatrio di cittadini terzi in base alla clausola del transito, scaricherebbe la responsabilità di rimpatrio di questi cittadini nei loro paesi d'origine o stati terzi alla Macedonia, e automaticamente tutti i costi relativi alle operazioni di rimpatrio spetterebbero al paese. Quindi, parlando di cifre, la Macedonia dovrebbe coprire non soltanto i costi delle operazioni di rimpatrio ma anche i costi per l'integrazione temporanea dei migranti nel paese fino al loro ritorno in patria.

²⁵ Investigative Reporting project Italy EU Observer, *Skyrocketing Costs for Returning EU Migrants*, 5 maggio 2017, www.euobserver.com/migration/137720.

²⁶ C. JONES, J. KILPATRICK, M. GKLIATI, *op. cit.*, p. 23

²⁷ *Ibidem*.

8. Conclusioni

Quali conclusioni che si possono trarre da tutto ciò e quali sono i possibili suggerimenti circa la corretta implementazione dell'accordo o degli accordi di riammissione tra la Macedonia e l'UE e tra l'UE e paesi balcanici cioè del Sud-Est europeo?

Innanzitutto, esiste un urgente bisogno di rivisitazione della legislazione europea in materia di asilo e migrazione. Delle proposte sono state fatte dalla Commissione, contenute nel pacchetto del Nuovo Patto sull'Asilo e Migrazione, però sembra che anche il Patto non sia immune da critiche, ma questo è un tema che richiede particolare attenzione in sede separata. Comunque, bisogna ridurre il peso che incombe sui paesi frontalieri dell'Unione europea concernente la clausola del primo paese di arrivo. In questo modo, le ripercussioni negative del sistema di Dublino sulla Macedonia e sugli altri paesi dell'area balcanica non ci sarebbero più.

Come secondo suggerimento, l'intero sistema europeo costruito sulla politica di ritorno e di rimpatrio di cittadini di stati terzi in paesi di transito, è sbagliato perché il sistema non è orientato verso la risoluzione dei problemi dei migranti e rifugiati, i quali indubbiamente scappano dai loro paesi per ragioni diverse, ma rappresenta piuttosto un sistema reattivo che solo sposta i problemi e le responsabilità nei confronti dei migranti ad altri paesi cioè far ritornare i migranti irregolari nei paesi da dove sono scappati oppure nei paesi che non rispettano i diritti umani, violando così il principio di *non-refoulement*. Comunque, laddove il sistema europeo di migrazione e asilo non subisca cambiamenti, allora gli accordi di riammissione, nonostante il dubbio se siano giusti o ingiusti, esisteranno comunque, costituendo un obbligo internazionale che andrebbe rispettato da tutti i paesi e che non può non essere osservato all'improvviso. In questo caso, l'Unione europea dovrebbe intraprendere il ruolo di mediatore per la conclusione di accordi tra la Macedonia e gli altri paesi dei Balcani con paesi terzi (in particolare, perché ciò è anche nell'interesse dell'Unione, siccome questi paesi sono inclusi nel processo di integrazione europea) – oppure, dovrebbe in qualche modo offrire la possibilità di usare la propria piattaforma legale di accordi internazionali in materia di riammissione come piattaforma di cooperazione con paesi terzi, premesso che questo sia possibile nel diritto internazionale.

Per ciò che concerne l'osservanza degli obblighi che derivano dall'aderenza al Consiglio d'Europa, la Macedonia dovrebbe continuare a rispettare le raccomandazioni del Consiglio nonché le sentenze della Corte riguardanti l'implementazione degli impegni derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Infine, riguardo le spese per le operazioni di rimpatrio, l'obbligo di rimpatrio nei paesi d'origine dei migranti dovrebbe spettare all'Unione, perché i paesi di destinazione dei migranti sono gli stessi paesi dell'Unione europea e non già la Macedonia, né i paesi dell'area balcanica; quindi, l'Unione dovrebbe assumersi a proprio carico tutti i costi di rimpatrio, oppure condividere almeno i costi tra tutti i paesi coinvolti lungo la rotta di transito dei migranti irregolari, assicurando in questo modo la completa effettività delle politiche di rimpatrio.

ABSTRACT

L'esistenza di accordi di riammissione tra l'Unione europea ed i paesi terzi solleva perplessità su come questi si inseriscono nel sistema di Dublino, producendo ripercussioni negative sui paesi balcanici in particolar modo. Il presente articolo,

valutando lo stato di implementazione degli accordi in questione ad oggi esistenti, si pone l'obiettivo di descrivere le difficoltà nell'osservarne i contenuti nei Balcani occidentali, con un'attenzione particolare verso la Macedonia del Nord. Infatti – a fronte di un sistema non orientato verso la risoluzione dei problemi dei migranti e rifugiati, né verso un corretto sostegno verso gli stati extra-UE coinvolti dal fenomeno migratorio – la Macedonia del Nord si trova in una condizione assai delicata: da una parte, essa è vincolata al rispetto degli obblighi giuridici derivati dagli accordi di riammissione; dall'altra, lo Stato necessita di osservare la giurisprudenza della Corte di Strasburgo riguardante i diritti dei migranti e rifugiati. A ciò si aggiunge una valutazione circa le pressioni economiche dovute al rimpatrio dei soggetti nominati.

KEYWORDS

Accordi di Riammissione, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Macedonia del Nord, Rifugiati, Richiedenti Asilo, Sistema Dublino.

READMISSION AGREEMENT BETWEEN EUROPEAN UNION AND WESTERN BALKAN COUNTRIES: MORE THAN MEETS THE EYE!

ABSTRACT

The existence of readmission agreements between EU and Third Countries raises doubts as to how they fit into the Dublin system, causing negative effects on the Western Balkan Countries in particular. Assessing the state of implementation of the current readmission agreements, this article aims to describe the difficulties in their observing in the Western Balkans, with particular attention to North Macedonia. In the face of a system not orientated towards the resolution of migrants and refugees' trouble, nor towards a proper support for non-EU countries involved in the migratory phenomenon – North Macedonia is in a very tight spot: on the one hand, it is bound to compliance with the legal obligations arising from readmission agreements; on the other hand, the Country has to observe the case-law of the Strasbourg Court concerning the rights of migrants and refugees. The article also offers an assessment about the economic pressure due to the return procedures of said individuals.

KEYWORDS

Asylum Seekers, Dublin system, European Court of Human Rights, North Macedonia, Readmission Agreements, Refugees.