

n. 13 – Rotta balcanica: il Game, simbolo del fallimento europeo

Se esiste una rotta migratoria che simboleggia il fallimento delle politiche migratorie europee è quella balcanica, un percorso che cambia direttrici adeguando il passo, la resistenza al clima, alla fame e alle malattie, al disastro umanitario del momento. Il Game (non a caso il termine significa in italiano anche “cacciagione”) è ormai un gioco violento, perpetrato dalla fortezza Europa che i migranti tentano di vincere valicando muri, superando respingimenti illeciti, subendo accordi disumani tra paesi non sicuri e tornando e ritornando sui loro passi per anni.

Fabiana Triburgo qui delinea gli errori strategici sostanziali dell’Unione, che sfociano in una vera e propria violazione dei diritti umani.

I principali conflitti che attualmente interessano le migrazioni forzate e le prassi di esternalizzazione poste in essere dall’Unione Europea e dai singoli stati membri portano a una predeterminazione delle rotte dei migranti.

Quello che oggi è inevitabile chiedersi è se il nuovo Patto europeo sulla Migrazione e l’Asilo, proposto dalla Commissione UE, possa essere realmente considerato una soluzione della gestione del fenomeno migratorio o se invece vi siano soluzioni legali alternative maggiormente lungimiranti e coraggiose.

Il transito dei migranti lungo la cosiddetta rotta balcanica

non è certo semplicemente un fenomeno relativo alla mobilità umana che riguarda una specifica area geopolitica ma l'espressione di una politica migratoria che, al di là degli orientamenti, non può essere ignorata poiché gravissima è la violazione dei diritti umani perpetrati sulla stessa. È necessario prendere coscienza di quanto sta avvenendo e di quanto è accaduto perché l'omertà e la volontà di confinare e segregare per non rendere visibili i migranti non potrà mai essere una soluzione autentica e sicuramente non rende giustizia ai tanti individui che migrano da un paese all'altro della rotta – europeo o non – e che, nelle migliori delle ipotesi una volta respinti, vengono derubati, picchiati, umiliati, derisi.

Ciò avviene contrariamente a qualsiasi disposizione normativa in materia sia essa nazionale, sovranazionale, internazionale. La strategia di rendere i migranti folli attraverso il **Game** – così viene denominato questo orrendo e assurdo gioco – respingendoli sistematicamente da un paese all'altro lungo la rotta, costringendoli a ripartire dopo i respingimenti dal "punto zero", venti, trenta, cinquanta volte continua tuttavia spesso a non funzionare: grande la soddisfazione e l'ammirazione di chi scrive nel momento in cui alcuni di questi individui comunque riescono ad entrare in Europa, non per l'impiego di reinsediamenti dai paesi terzi a paesi dell'Unione, ma grazie solo alle loro forze.

Nessuna politica illogica, assurda, strategicamente programmata e attuata da chi è in una posizione di potere può contrastare la forza umana di chi lotta perché non ha alternative. E fintanto che vi è qualcuno che lotta il minimo è che ci sia qualcuno che scriva con profondo rispetto.

Vecchia rotta, nuova rotta

Iniziamo pertanto a dare alcuni riferimenti temporali rispetto alla mobilità dei migranti in tale area che non è una recente

emergenza umanitaria riguardante i cosiddetti Balcani occidentali a meno che non la si consideri volutamente indotta. Il primo passo per accostarsi alla comprensione del fenomeno richiede “un salto” all’indietro di almeno cinque-sei anni. **Con rotta balcanica si intende invero quel percorso che i migranti compiono passando attraverso il Nord della Grecia, Macedonia del Nord, Bulgaria, Serbia, Bosnia Erzegovina, Croazia e Slovenia.** Dapprima era “legalizzata”: nel 2015 e nei primi mesi del 2016 circa un milione di persone, per lo più siriani, attraversarono a piedi tale area senza quasi alcun impedimento degli stati al passaggio dei migranti alle frontiere nei paesi UE ed extra UE che sono parte del percorso. Per alcuni anni la migrazione nei Balcani ebbe infatti come tappe Turchia, Grecia, Macedonia del Nord, Serbia e Ungheria nell’evidente tentativo dei migranti di arrivare prevalentemente verso **Germania e Francia.** Tuttavia, la rotta a oggi continua ad essere percorsa da un rilevante numero di individui nonostante tutti gli strumenti di deterrenza impiegati nei loro confronti nel corso degli anni.



Migranti in Ungheria, vicino al confine con la Serbia (foto Gémes Sándor/SzomSzed).

Chi passa e dove

I migranti sono prevalentemente afghani, siriani, iracheni, pakistani e iraniani rispetto ai quali in parte abbiamo già analizzato le situazioni dei paesi d'origine che danno luogo alle migrazioni forzate. Nel 2015 dunque la Turchia fu interessata dal passaggio di un rilevante numero di profughi che confluirono verso l'Egeo e verso i paesi dei Balcani per raggiungere l'Europa occidentale, ma i mezzi adottati in seguito da questi e dall'UE – finalizzati all'impedimento dell'ingresso alle frontiere – determinarono un mutamento nel 2018 dell'originario percorso che oggi registra nella Bosnia ed Erzegovina il maggior numero di presenze di migranti sul percorso, in particolare nel cantone di Una Sana al confine con la Croazia.

Da campi emergenziali a campi di confinamento

Dopo la chiusura del Campo di Bira nel settembre 2020 nel cantone se ne è costruito un altro nel maggio dello stesso anno, quello di Lipa (a cui si riferisce il video) la cui gestione era stata affidata all'Oim che a dicembre 2020 ha lasciato il campo a causa delle condizioni disumane nelle quali erano trattenuti i migranti, sprovvisti di acqua e di corrente elettrica. All'abbandono del campo dell'organizzazione internazionale ne è seguito l'incendio ma attualmente sopra le macerie della vecchia tendopoli si stanno costruendo dei container: da campo emergenziale Lipa sta divenendo campo temporaneo di confinamento dei migranti che consente l'accoglienza di sole 1.500 persone strategicamente posizionato su un altopiano, lontano 25 chilometri dal primo centro abitato ossia dalla città di Bihać.



La polizia bosniaca trasferisce nel campo di Lipa centinaia di migranti (aprile 2020, foto Ajdin Kamber / Shutterstock).

Muri e liste di ammissione

Appare evidente che stia divenendo prassi consolidata la creazione di hotspot ai confini delle frontiere dell'Unione, come emerge anche dalla lettura del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Non si può in tale ricostruzione quindi ignorare quali siano stati i più gravi espedienti utilizzati per la compressione dell'applicazione del diritto d'asilo che hanno contribuito al cambiamento delle correnti migratorie. A partire dal luglio 2015 l'Ungheria iniziò a costruire un muro costituito da una barriera metallica al confine con la Serbia lungo 175 chilometri e successivamente un altro al confine con la Croazia; a tali imponenti barriere fisiche si aggiunsero – in una logica di pericolosa emulazione – le recinzioni della Slovenia al confine con la Croazia e della Macedonia del Nord al confine con la Grecia. Belgrado, che era uno degli snodi fondamentali della Rotta confinando con Ungheria, Croazia e

Romania cominciò negli anni successivi la gestione dei flussi migratori in collaborazione con il governo ungherese mediante liste di ammissione dei migranti.

Il famigerato accordo UE-Turchia

Si arrivò dunque a quel famigerato quanto costoso accordo – ossequiosamente rinnovato – tra Unione Europea e Turchia del marzo del 2016 per il successivo triennio, con impegno di bonifico di 6 miliardi di euro entro il 2018 da parte della prima a quest'ultima, secondo il quale *«tutti i nuovi migranti che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia»* e chiaramente sottolineando che ciò sarebbe avvenuto *«nel rispetto del diritto dell'Unione e internazionale escludendo le espulsioni collettive»* e che *«una volta fermati o per lo meno drasticamente e sensibilmente ridotti gli attraversamenti irregolari tra Turchia e UE»* sarebbe stato attivato *«un programma volontario di ammissione umanitaria degli stati membri dell'Ue»*.

Il coinvolgimento della Grecia il collegamento alla rotta dell'Egeo

Al di là dei discorsi di facciata – utili quando bisogna nascondere altre intenzioni – sembra che di fatto non sia andata esattamente così. Chiudendo quel flusso migratorio tra Grecia e Turchia se ne generò un altro verso il confine terrestre turco-bulgaro che poi è sfociato nuovamente in Grecia. Rispetto alla rotta dell'Egeo, la cui analisi è collegata a quella balcanica, all'accordo del 2016 seguì la **creazione di fatto di "hotspot"** mediante la restrizione geografica operata, nei confronti dei migranti, nelle cinque isole greche – prima di accedere alla Grecia continentale – nelle quali si istituirono centri di accoglienza e di identificazione volti al contenimento dei flussi migratori e con essi anche delle domande d'asilo.

Se tale politica in un primo periodo ha determinato una sensibile diminuzione degli ingressi dei migranti, non ha evitato che la Grecia dal 2017 al 2019 fosse comunque la prima frontiera tra i paesi UE a essere attraversata.

La registrazione nel Paese di 121.000 persone nel 2020, anno che ha visto l'esasperazione delle condizioni nei centri nelle isole greche, come avvenuto in quello di **Moira a Lesbo**, non ci consente di soprassedere rispetto al fatto che i migranti appartenenti alle nazionalità succitate non solo non si sono mai fermati in conseguenza dell'accordo, dei muri e delle recinzioni ma molti di loro hanno continuato a optare oltre che per l'altra rotta marittima, ossia verso le principali città dell'Adriatico, nascosti nei tir diretti in Italia, per la percorrenza della via terrestre in prossimità del fiume Evros, al confine greco-turco, andando a confluire nuovamente nella rotta balcanica.



Il campo di Moira devastato dall'incendio.

Torna lo snodo di Idomeni

Oggi l'ex campo di **Idomeni**, il primo campo della rotta balcanica, costruito sul confine tra Macedonia del Nord e Grecia (sgombrato nel 2016) è nuovamente il simbolo di uno snodo principale per chi tenta di raggiungere attraverso i Balcani l'Europa centrale: la Grecia – così come la Bulgaria, la Croazia, la Slovenia e l'Ungheria, ma di recente anche l'Albania e la Romania – non sono certamente paesi di destinazione dei migranti, ma di transito, sebbene facciano parte dell'Unione, e considerati i trattamenti, ai quali sono sottoposti in essi se ne intuisce anche il motivo.



Immagine da un video di Bledar Hasko, campo di Idomeni.

Divieto di respingimento: riconosciuto e poi violato

Come noto lungo la rotta balcanica si attuarono e si attuano numerosi respingimenti: con tale espressione ci si riferisce a quegli atti coercitivi messi in atto da parte delle autorità di pubblica sicurezza di uno stato mediante l'impedimento all'ingresso nel proprio territorio di cittadini stranieri

privi del titolo per l'ingresso o attraverso il rinvio verso un altro stato di individui che già sono presenti nel territorio. Tali atti – legittimi in quanto basati sul principio della sovranità nazionale riconosciuto agli stati secondo il diritto internazionale – trovano tuttavia il proprio limite nel rispetto dei diritti umani e di altri principi internazionali come quello sancito dal divieto di respingimento (*non refoulement*) considerata norma accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale della cui violazione da parte degli stati dell'UE si è già precedentemente argomentato nell'introduzione di questa sezione del saggio dedicata alle rotte migratorie. Si aggiunge che spesso i respingimenti lungo la rotta balcanica sono collettivi e come tali vietati secondo quanto stabilito dall'art.4 del quarto protocollo addizionale della Cedu.

Il confine croato respinge “a catena”

Ciò che rileva è che una buona parte degli individui che sono attualmente confinati nella rotta riferisce di essere stata respinta “a catena” dall'Italia o dalla Slovenia fino alla Croazia, paese dal quale poi sono stati ulteriormente respinti violentemente in Bosnia ossia fuori dalle frontiere dell'Unione: secondo il *Danish Refugee Council* da maggio del 2019 a novembre del 2020 circa 22.550 sono stati i respingimenti sommari dalla Croazia alla Bosnia.

In tale ambito dei respingimenti a catena per lo più collettivi, l'elemento sul quale è necessario soffermarsi è quello delle riammissioni “informali” dei migranti, non solo di quelle attuate dalla Croazia relativamente ai migranti respinti dalla Slovenia, ma anche di quelle della Slovenia in conseguenza degli accompagnamenti forzati alla frontiera da parte dell'Italia.



L'Italia e le riammissioni informali

La questione assume una particolare rilevanza se si considera che la Slovenia dal primo luglio ha assunto la presidenza del Consiglio dell'Unione fino al 31 dicembre e che perciò nei prossimi mesi avrà un ruolo strategico per quanto riguarda il nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo proposto dalla Commissione UE. Si ricorda che il governo italiano ha ammesso nel 2020 di aver collaborato con la Slovenia alle riammissioni informali, in esito ad un'interrogazione urgente dell'onorevole Riccardo Magi del luglio del 2020 che chiedeva di far chiarezza in merito alle operazioni di Polizia al confine italo-sloveno. L'Italia ha collaborato a tali riammissioni con la Slovenia all'incirca da maggio del 2020 fino almeno a gennaio del 2021: con l'ordinanza del Tribunale di Roma del 18 gennaio 2021 è stato accolto il ricorso d'urgenza presentato da un cittadino pakistano che dichiarava di essere stato ricondotto dall'Italia alla Slovenia, quindi in Croazia e infine in Bosnia. All'uomo assistito da Asgi è stata concessa la riammissione in Italia con un visto

umanitario.

E l'Europa?

Per quanto attiene gli aspetti giuridici – nelle ipotesi di accompagnamenti forzati da un paese dell'Unione, nei confronti di un altro paese dell'Unione che effettua le riammissioni – occorre argomentare sul diritto d'asilo, inteso come diritto d'accesso alla domanda di protezione internazionale, nonché sul concetto di individuazione del paese UE competente a trattare in merito alla domanda d'asilo.

Il diritto d'asilo nel nostro ordinamento nazionale è disciplinato dall'art. 10 co. 3 della Costituzione ed è un pilastro di questa essendo inserito in quei primi 12 articoli immutabili: secondo il nostro ordinamento esso non può quindi in alcun modo subire limitazioni o deroghe.

D'altra parte anche diritto dell'Unione Europea stabilisce che le autorità dei paesi membri debbano rispettare la manifestazione di volontà del cittadino di un paese terzo che intenda chiedere asilo alla frontiera o sul territorio di un paese dell'Unione. Riguardo a ciò si vedano l'art. 3 del Regolamento Shenghen ossia il n.399 del 2016, la direttiva 32/2013/UE – cosiddetta **Direttiva procedure** agli artt. 3 e 9 –, nonché il regolamento n. 604 del 2013, denominato comunemente **Dublino III** – che all'art. 3 paragrafo 1 stabilisce che gli stati membri *esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio o alla frontiera dell'Unione, e nelle zone di transito.*

È stabilito inoltre che lo straniero che ha manifestato la volontà di chiedere asilo debba essere sempre trattato come un richiedente protezione internazionale e come tale è fatto obbligo allo stato che ha registrato la domanda, di collocare

il richiedente in uno specifico centro secondo quanto stabilito dall'art. 3 della direttiva accoglienza. Inoltre, nel caso in cui si ritenga che lo stato competente non sia quello in cui è stata presentata la domanda di protezione internazionale si deve attivare il procedimento di accertamento del paese competente. Al riguardo si rammenta che in base all'art. 4 del Regolamento di Dublino lo stato nel quale è stata presentata la domanda ha l'obbligo di informare il richiedente che è stata attivata tale procedura e di attivare un colloquio relativamente alla medesima in una lingua da lui comprensibile nonché di fornirgli copia del verbale del colloquio. Solo infatti una volta che il paese dell'Unione accerti che la responsabilità sia di un altro stato, in base ai criteri enunciati al Capo III del Regolamento di Dublino, si potrà procedere al trasferimento in esso. L'art. 27 del Regolamento stabilisce inoltre che il richiedente ha diritto a un ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento o alla revisione della medesima mediante un organo giurisdizionale:

nessun trasferimento di un richiedente asilo da uno stato all'altro dell'Unione quindi può avvenire in violazione di tale regolamento.

Si aggiunge che in base all'art. 3 paragrafo 2 del Regolamento Dublino qualora sussistano carenze sistemiche nella procedura d'asilo e nelle condizioni di accoglienza dello stato membro in cui la persona verrebbe rinvia, il rinvio non è possibile e la competenza a trattare della domanda di protezione internazionale rimane quella dello stato in cui la domanda è stata presentata. Si veda al riguardo la sentenza del 21 gennaio del 2011 della Corte di Strasburgo M.S.S. contro Belgio e Grecia.

Ne discende che ogni trasferimento di un richiedente asilo verso un altro stato dell'Unione non possa essere mai automatico ma debba necessariamente essere valutato

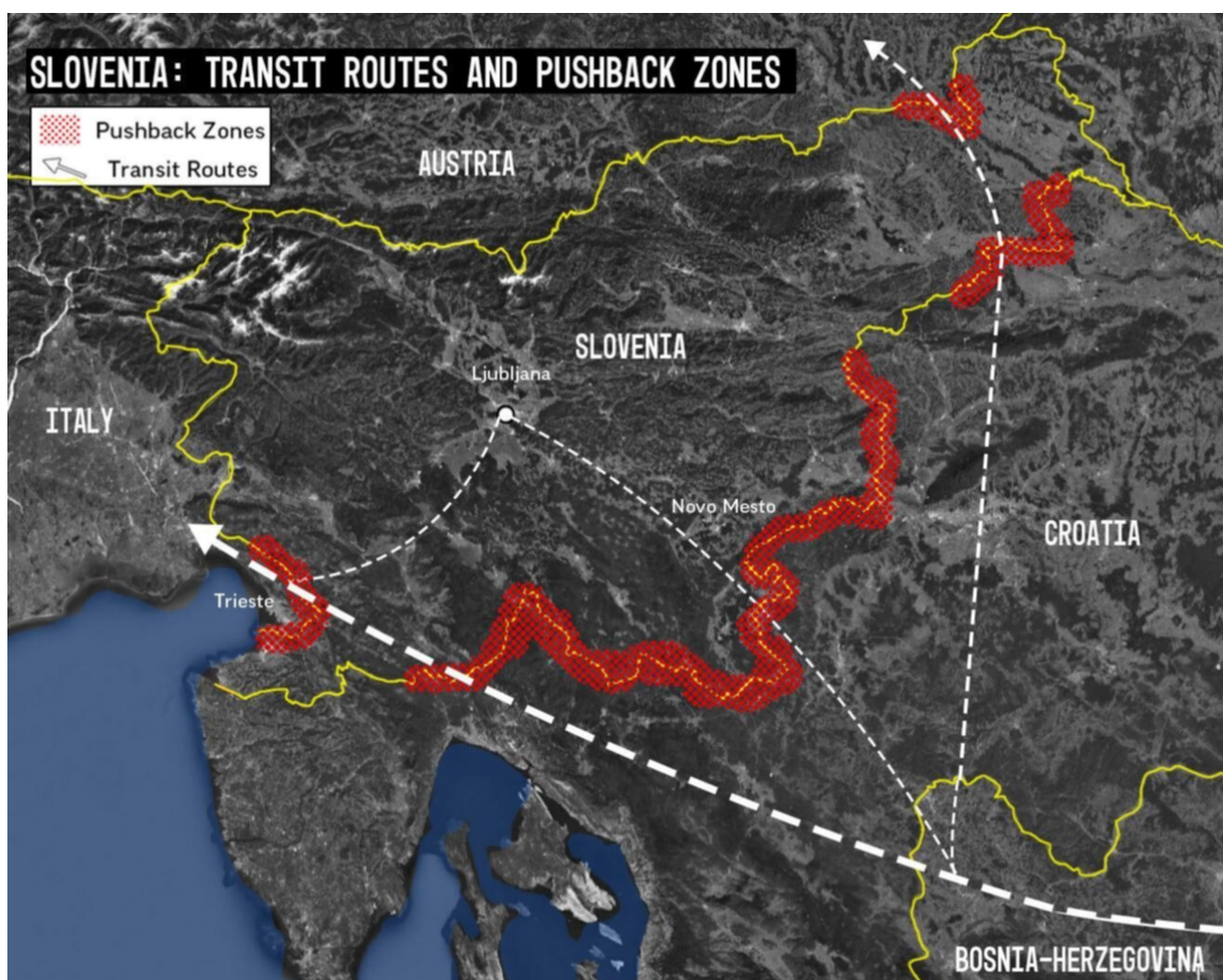
individualmente e concretamente rispetto alla persona che ha presentato domanda di protezione internazionale e che non possono esservi degli stati che vengano considerati aprioristicamente sicuri come invece è stato dichiarato con riferimento alla Slovenia e alla Croazia semplicemente perché facenti parte del territorio dell'Unione.

Ogni trasferimento del richiedente infatti deve essere valutato solo in base alla domanda d'asilo registrata e ulteriori accordi bilaterali e multilaterali non possono essere applicati in violazione del regolamento n. 604 del 2013. Ulteriori riflessioni giuridiche si sviluppano poi rispetto **dell'accordo intergovernativo tra Italia e Slovenia del 1996** questa volta con riferimento a tutti i migranti siano o meno richiedenti asilo. L'accordo riesumato per legittimare le riammissioni informali di cui sopra **è entrato in vigore il primo settembre 1997.**

Rispetto all'accordo va detto che non è stato mai ratificato dal Parlamento italiano secondo quanto stabilito dall'art. 80 della Costituzione.

L'accordo essendo dunque di natura politica non può certamente modificare o derogare alle leggi ordinarie vigenti nel nostro ordinamento e tanto meno alla normativa europea. Inoltre, **l'art. 2 dell'accordo sancisce che esso non sia applicabile ai rifugiati ma si ritiene che tale espressione attui una discriminazione tra rifugiati e richiedenti asilo** che hanno il diritto di far ingresso in un paese UE altrimenti non sarebbe possibile l'esperimento del procedimento amministrativo necessario per dichiarare lo status di rifugiato. Sempre nel testo dell'accordo, più specificatamente all'articolo 6, si fa riferimento al carattere di informalità delle riammissioni dei cittadini di uno dei due paesi Ue o di cittadini terzi. Tuttavia, l'espressione "senza formalità" contenuta nell'accordo non può essere riferita all'atto della riammissione in senso stretto: in quanto sono atti

amministrativi che incidono sui diritti soggettivi dello straniero e come tali devono essere disposti dalla Pubblica amministrazione con un provvedimento motivato in fatto e in diritto e notificato alla persona destinataria del provvedimento secondo quanto stabilito dalla Legge 241/1990. Pur potendo assumere una forma semplificata-succinta e immediatamente esecutiva rimane il fatto che per ogni atto di rinvio/ammissione o trasferimento debba essere comunque presente un atto che lo disponga e che sia impugnabile a livello giurisdizionale **diversamente da quanto è avvenuto con le riammissioni tra Italia e Slovenia**: il rischio è quello della violazione dell'articolo 24 della Costituzione sul diritto di difesa e dell'articolo 13 della CEDU nonché dell'art. 47 della Carta fondamentale dell'Unione Europea.



«La libertà personale è inviolabile»

Poiché inoltre la riammissione comporta l'accompagnamento forzato alla frontiera anche nel caso in cui sia eseguito nell'ambito di frontiere interne dell'Unione è un'attività che incide comunque sulla libertà personale dell'individuo e per questo motivo deve essere sottoposto a convalida dell'autorità giudiziaria secondo l'art. 13 della Costituzione. La stessa **Direttiva rimpatri** 115/2008/CE all'art. 6 par. 3 – che stabilisce la riammissione di un cittadino terzo irregolare anche senza l'emissione di una decisione sul rimpatrio – non esonera però lo stato che effettua la riammissione ad adottare una decisione sulla riammissione stessa: ossia un provvedimento scritto e notificato alla persona interessata e sottoponibile al controllo di un organo giurisdizionale.

Senza formalità = rapidità

Si può affermare in conclusione che il termine “**senza formalità**” non si debba interpretare acconsentendo all'attività di riammissione in assenza di un provvedimento, quanto piuttosto nel senso della speditezza e della forma succinta dell'atto amministrativo di riammissione.

Pattugliamenti congiunti vs indagini

Ad ogni modo con una nota stampa del 14 giugno del 2021 è stata resa pubblica la decisione del Ministero degli interni di nuovi pattugliamenti congiunti con forze di Polizia italo-slovene nelle frontiere Trieste/Koper e Gorizia/Nova Gorica in seguito all'incontro dei ministri degli Interni dei due paesi, al fine di sgominare le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico dei migranti su tale area della rotta balcanica. I pattugliamenti congiunti sono frutto di un accordo sottoscritto alcuni mesi fa dalle autorità di Polizia di Roma e di Lubiana ma sebbene se ne condividano gli intenti è stato sottolineato che tale accordo non è sicuramente lo strumento migliore per contrastare il traffico di esseri umani riservato piuttosto a un'attività di intelligence o a una di

inchiesta con il coordinamento delle diverse autorità giudiziarie:

sembra piuttosto che l'intento sia nuovamente di contrastare l'ingresso dei migranti al confine italo-sloveno.

Si ricorda che il Tribunale amministrativo di Lubiana ha stabilito che con il respingimento di un cittadino camerunese in Croazia e da qui inviato in Bosnia, da parte della polizia slovena, dopo essere stato trattenuto dalla stessa per due giorni, è stata violata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La sentenza si affianca alle pronunce di Tribunali italiani e austriaci (Tribunale di Stiria, 1 luglio 2021) a favore dei migranti respinti oltre i confini esterni dell'Unione.



Il fallimento delle politiche dell'Unione

S'intuisce quindi il colossale fallimento di tali politiche che se si vuole essere cinici, non hanno raggiunto l'obiettivo sperato, visto che la rotta continua comunque a essere percorsa e – se si considera che la proposta di ricollocamento automatico in tutti i paesi dell'Unione dei migranti che hanno

presentato domanda d'asilo, in proporzione al Pil e all'assetto demografico di ciascuno da anni – è pressoché ignorata e allo stesso tempo non viene modificato il regolamento Dublino: tale parziale soluzione avrebbe permesso quanto meno di evitare non solo l'erogazione da parte dell'UE di ingenti finanziamenti a Frontex nonché alla Bosnia per "l'accoglienza" di migranti respinti evitando la catastrofe umanitaria nel cantone verificatasi nel 2019, nel 2020 e ancora oggi nel 2021.



Operazioni di "sicurezza" marittima di Frontex, sovvenzionate da finanziamenti europei.

In tale situazione, dinanzi all'emergenza umanitaria che sta attraversando l'Afghanistan e che inevitabilmente dispiegherà i suoi effetti sulla rotta con un aumento sostanziale del transito dei migranti provenienti da tale area dell'Asia centrale, l'unico timore dell'Europa è che non si riviva "un nuovo 2015". Un'altra occasione persa per rivedere l'intero impianto di un sistema farraginoso e disumano cui l'unico scopo è alzare i muri – in qualunque modo siano intesi – della fortezza Europa.