

Rapporto di ricerca

La Rotta balcanica 5 anni dopo

Progetto di cooperazione internazionale – WB6Facility

Giugno 2021

Con il contributo di



Curatrici:

Luisa Chiodi, Direttrice scientifica di OBC Transeuropa

Raffaella Coletti, ricercatrice presso CNR – ISSiRFA (Istituto di Studi Sui Sistemi Regionali Federali e Sulle Autonomie) e collaboratrice del CeSPI

Autori:

Luisa Chiodi, Direttrice scientifica di OBC Transeuropa

Dario D'Urso, collaboratore del CeSPI, referente per l'area balcanica

Anna Ferro, senior researcher, CeSPI

Francesco Martino, giornalista, ricercatore OBCT

Sommario

1. Introduzione	6
La “rotta” prima e dopo la crisi umanitaria del 2015-16	6
Le tensioni politiche in seno all’UE	7
La soluzione alla crisi: l’accordo UE-Turchia.....	8
Esportare instabilità	9
Regione di transito, paesi fragili.....	10
Alla soglia di un nuovo inizio?.....	11
2. La frontiera Italo-Slovena: normativa, flussi, governance	14
1. Glossario per un linguaggio comune	14
2. La protezione internazionale in Europa e in Italia.....	15
2.1. <i>Il contesto normativo europeo</i>	16
2.2. <i>Gli strumenti giuridici a livello europeo</i>	18
2.3. <i>Il contesto normativo italiano</i>	20
3. La dimensione dei flussi di migranti e richiedenti asilo	22
4. Il percorso della rotta balcanica verso l’Italia.....	24
4.1. <i>Gli ingressi via terra in Friuli Venezia Giulia (FVG)</i>	26
4.2. <i>I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Friuli Venezia Giulia</i>	28
5. La gestione del fenomeno migratorio tra Italia e Slovenia.....	30
5.1. <i>Le riammissioni al confine Italo-Sloveno</i>	31
6. Le reti criminali in ambito migratorio attraverso il confine Italo-Sloveno.....	34
7. La complessa governance del fenomeno migratorio	36
3. La rotta balcanica tra Bosnia-Erzegovina e Croazia: la questione migratoria vis-à-vis il fragile contesto bosniaco e le politiche di respingimento croate	38
Introduzione.....	38
La rotta balcanica in Bosnia-Erzegovina: origini e caratteristiche	39
I campi di accoglienza in territorio bosniaco.....	41
Il quadro delle competenze delle autorità bosniache sul tema migrazione.....	44
Il ruolo degli attori internazionali	45
Le relazioni tra Bosnia-Erzegovina e Croazia sul tema migratorio.....	47
Conclusioni e prospettive	48
4. Grecia-Bulgaria, le porte UE alla “rotta balcanica”	49
Grecia e migranti, una crisi strutturale	51
La crisi di inizio 2020, i rifugiati nella morsa dello scontro Turchia-Grecia-Ue	54
Covid-19: l’impatto sui rifugiati in Grecia e l’incendio di Moria.....	57
Respingimenti illegali, ombre sull’Egeo.....	60
Minori non accompagnati in Grecia	62
Bulgaria, da paese non interessato ai flussi migratori a paese in prima linea.....	64
La militarizzazione del confine bulgaro-turco e la “barriera tecnica” per fermare i migranti.....	67
Paramilitari e vigilanti lungo il confine	70
Un paese difficile per rifugiati e migranti	71
La normalizzazione dei flussi diretti in Bulgaria dopo l’accordo UE-Turchia del 2016. Alcuni dati significativi.....	73
Lo sforzo di integrazione in Bulgaria, un bilancio con poche luci e molte ombre	75
Migrazioni e confine sensibile con la Turchia, la dimensione geopolitica.....	76

BIBLIOGRAFIA	78
ALLEGATO 1: Rotta e Politiche Europee di Sicurezza	81
ALLEGATO 2. La rotta balcanica 5 anni dopo	93

1. Introduzione

Luisa Chiodi, OBCT

Con “rotta balcanica” ci si riferisce comunemente al percorso compiuto da migranti provenienti soprattutto dal Medio Oriente e dall’Asia per raggiungere il Nord Europa passando attraverso la Grecia, la Macedonia del Nord, la Bulgaria, la Serbia, la Bosnia Erzegovina, la Croazia e la Slovenia. Diventato termine di uso comune durante l’emergenza umanitaria del 2015-16, quando approssimativamente un milione di persone attraversarono a piedi la penisola balcanica, la rotta esiste da anni e continua ad essere utilizzata, nonostante la forte contrazione degli arrivi dopo la firma dell’accordo tra UE e Turchia nel marzo 2016.¹ La configurazione della rotta migratoria verso l’UE, però, ha subito varie modifiche in base al successo di questo o quel paese nel rafforzare il controllo dei propri confini.

La pandemia COVID-19, invece, non ha ridotto il numero di migranti in ingresso nei Balcani occidentali²: al contrario, le misure di sicurezza sanitaria e la chiusura delle frontiere hanno generato situazioni di emergenza umanitaria in alcune località, in modo particolare nei pressi dei principali valichi di frontiera.

Negli ultimi mesi la rotta è tornata al centro dell’attenzione politica e mediatica con il degenerare della situazione in Grecia, attualmente il paese UE di primo ingresso più interessato dagli arrivi, e in Bosnia Erzegovina, il paese non-UE dove resta bloccata una parte importante dei migranti che attraversano la regione.

La “rotta” prima e dopo la crisi umanitaria del 2015-16

Già nel 2014 quella che attraversa la penisola balcanica era assurta a terza rotta per numero di arrivi in Europa, con 43.357 persone e un incremento del 117% rispetto all’anno prima. In un contesto di progressiva riduzione degli aiuti nazionali ed internazionali, la costante crescita del numero di profughi in Turchia si accompagnava all’aumento del numero di persone che, spinte da motivazioni diverse, decidevano di tentare il rischioso viaggio attraverso il Mar Egeo e i Balcani diretti verso i paesi ricchi dell’Unione europea. Molti siriani vedevano assottigliarsi la speranza di una prossima conclusione della guerra e la possibilità di un ritorno a casa; molti altri - tra cui iracheni e afgani - decidevano di partire in mancanza di prospettive politiche ed economiche nel paese di origine.

Finita la Guerra Fredda, l’Europa, che si immaginava unita e senza confini, nel giro di pochi anni vedeva moltiplicarsi i muri, questa volta non più costruiti dai regimi autoritari dell’est per impedire la fuoriuscita dei propri cittadini, ma dalle democrazie dell’UE per bloccare l’accesso ai migranti. Nel 2012 iniziava la Grecia issando una rete di dodici chilometri al confine con la Turchia, seguita qualche anno dopo dalla Bulgaria, sempre al confine con la Turchia. E’ stata poi la volta dell’Ungheria al confine con Serbia (tra luglio e settembre 2015) e Croazia (nell’ottobre 2015), e della Slovenia al confine con la Croazia. Nel novembre 2015, anche l’esercito macedone iniziava a costruire una recinzione lungo il confine con la Grecia. Nello stesso periodo l’Austria avviava la posa del filo spinato al confine con la

¹ Questo paper aggiorna l’articolo Chiodi Luisa e Martino Francesco (2016), "La rotta balcanica", Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016, edito da Caritas Italiana, pp. 24-27.e il percorso multimediale realizzato da OBCT nel 2017 denominato: *L'accordo UE-Turchia: ultima tappa della Rotta Balcanica?* <https://moodle.balcanicaucaso.org/mod/page/view.php?id=81><https://moodle.balcanicaucaso.org/mod/page/view.php?id=81>

² William Bonapace (2020) ‘La “nuova rotta balcanica” tra diritti violati e ambiguità degli interventi umanitari’ in *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos/Confronti p.61.

Slovenia terminando la costruzione della barriera già nel gennaio 2016.³ Anche dove non si costruivano muri, tra il 2015 ed il 2016, venivano imposte numerose sospensioni temporanee del trattato di Schengen per la libera circolazione: Austria, Danimarca, Germania, Malta, Norvegia, Svezia, Ungheria reintroducevano per mesi i controlli alla frontiera.

Per anni la rotta è passata dalla Turchia alla Grecia e da lì verso la Macedonia del Nord e la Serbia, per proseguire verso l'Ungheria e infine verso gli stati più ricchi dell'Unione Europea. Una volta che alcuni passaggi, come quelle dalla Grecia alla Macedonia del Nord e dalla Serbia all'Ungheria, sono diventati più difficili da attraversare, i migranti hanno cercato percorsi alternativi come, ad esempio, quello attraverso la Bosnia Erzegovina. Dal 2019 si è registrato un netto aumento del numero di migranti anche in Albania, mentre oggi ci sono i primi segnali di passaggi crescenti attraverso la Romania.⁴

Negli ultimi due anni però è stato il cantone bosniaco di Una-Sana, al confine con la Croazia, a veder crescere più di tutti il numero di migranti in transito sul proprio territorio fino a sperimentare due emergenze umanitarie, a fine 2019 e nell'inverno 2020-21.

Le tensioni politiche in seno all'UE

La crisi migratoria generatasi a partire dalla primavera del 2015, e per un anno circa, non ha interessato solo i paesi del sud-est Europa. L'acuirsi del fenomeno migratorio, infatti, ha comportato un grave stallo istituzionale all'interno dell'UE che ancora non può dirsi risolto. Proprio nella primavera del 2015, la Commissione Europea presentava il primo progetto di riforma della politica comune di asilo. Tra i nodi già emersi allora c'era la necessità di superare il cosiddetto "sistema di Dublino" per il quale, tra le altre cose, è demandato al paese di primo ingresso l'onere di esaminare la domanda di asilo del migrante. La riforma dei regolamenti UE che definiscono il diritto d'asilo ancora oggi non ha trovato una strada percorribile, benché si tratti di un ambito politico nel quale i paesi membri possono legiferare a maggioranza qualificata.

Di fronte alla crisi, il Consiglio dei Ministri dell'UE, con due decisioni giuridicamente vincolanti, ha cercato di introdurre un meccanismo ponderato per la redistribuzione dei migranti arrivati in Grecia e in Italia tra tutti i paesi membri. Benché i provvedimenti presi nel settembre del 2015 riguardassero solo 160.000 richiedenti asilo - che avrebbero dovuto essere ricollocati in ciascun paese membro in base a quote proporzionate per numero di abitanti e ricchezza nazionale - si sono rivelati un drammatico fiasco.⁵

L'approvazione a maggioranza qualificata delle decisioni non solo non ha piegato l'ostinata contrarietà di alcuni stati membri ma dietro i paesi dell'Europa centrale, principali oppositori del sistema di redistribuzione, si sono poi nascosti tutti gli altri. La gran parte dei paesi UE infatti ha preferito procedere con estrema lentezza alla presa in carico di poche migliaia di richiedenti asilo assegnati, boicottando nei fatti la generale applicazione dell'accordo comunitario. Alla data prevista per la conclusione dei ricollocamenti nel dicembre 2017, infatti erano stati ricollocati solo 33,577 migranti su

³ Per una panoramica dei tutti i muri costruiti in Europa si veda la tabella e a pag 13 Fundamental Rights Agency Migration: Fundamental rights issues at land borders https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf

⁴ Erano 6.156 nel 2020, con aumento del 134% rispetto all'anno precedente. Il 25% dei quali sono minori non accompagnati Cfr Romania: Refugee and migrant figures for 2020 (30/03/2021) <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/romania-refugee-and-migrant-figures-for-2020> e <https://www.facebook.com/LOGSGrupDeInitiativeSociale/>

⁵ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

160mila, raggiungendo il 21% dell'obiettivo iniziale di per sé alquanto cauto.⁶

Nella primavera del 2017, la Commissione Europea ha avviato procedure di infrazione contro i paesi che si rifiutavano di dare corso alla decisione, ma anche questo strumento non ha consentito il superamento dello stallo e semmai ha acuito la crisi profonda che in quei mesi lacerava l'Unione.

All'apice della crisi sulla rotta balcanica, nel 2015, la catastrofe umanitaria non è stata evitata grazie ad una decisione delle istituzioni europee, bensì per la scelta unilaterale della Germania che il 5 settembre 2015 ha aperto le porte ai richiedenti asilo che si andavano ammassando nei Balcani.

A conferma della profonda lacerazione politica dell'UE sulla questione migratoria, nel febbraio 2016 l'Austria si è resa protagonista di un'azione regionale per bloccare i migranti alla frontiera più lontana, ovvero quella greco-macedone, andando apertamente contro gli interessi di un altro paese membro. Vienna ha infatti convocato una serie di riunioni intergovernative con i paesi del sud-est Europa escludendo dal tavolo negoziale tanto la Grecia quanto la Commissione Europea. Il risultato dell'iniziativa austriaca è stato l'invio nella Macedonia del Nord di membri di polizia di vari paesi membri interessati a bloccare in Grecia il flusso dei migranti. Un paese membro dell'UE quindi non solo non solidarizzava con i paesi dei Balcani, potenziali futuri membri dell'Unione Europea in grande difficoltà nella gestione di migranti, ma addirittura metteva consapevolmente in difficoltà un altro paese membro.

Nel 2017 il Parlamento Europeo giungeva, dopo approfondite discussioni, all'approvazione di un'ampia e innovativa proposta di riforma del diritto comune d'asilo (il CEAS). L'entusiasmo per il grande risultato ottenuto a livello parlamentare però si spegneva di nuovo di fronte all'opposizione di alcuni paesi al Consiglio dell'UE nel giugno del 2018.⁷ Mentre la questione della riforma della CEAS restava irrisolta, l'emergenza migratoria si era ridimensionata come risultato degli accordi UE-Turchia raggiunti due anni prima.

La soluzione alla crisi: l'accordo UE-Turchia

La guerra civile in Siria, insieme al deterioramento della situazione in paesi come Iraq e Afghanistan, hanno trasformato negli ultimi anni la Turchia nel paese che ospita più richiedenti asilo al mondo: oltre tre milioni di persone, infatti, hanno trovato parziale protezione nel paese. Un onere non indifferente, se si considera che a livello di popolazione, superficie e PIL la Turchia è meno di un quinto dell'UE.

A partire dal 2011, la Turchia ha adottato una politica di "porte aperte" verso i siriani. Le poche migliaia di sfollati dei primi 2 anni di guerra civile avevano trovato accoglienza nei campi profughi allestiti nelle province in prossimità del confine turco-siriano. A partire dal 2013, però, si è assistito ad un'impennata degli arrivi. I 26 campi profughi allestiti per la maggior parte nelle province sud-orientali hanno presto raggiunto la capacità massima di circa 260mila unità. Oltre 2,7 milioni di profughi siriani si sono quindi sistemati al di fuori dei campi, in abitazioni private, spesso condivise da diverse famiglie per poter sostenere le spese di affitto. Istanbul, con oltre 400mila siriani regolarmente registrati nella banca dati governativa, è presto diventata la provincia con il numero più alto di richiedenti asilo, seguita dalle province sud-orientali.⁸

Nell'autunno del 2015, di fronte al flusso di persone che dalla Turchia cercava di raggiungere i paesi ricchi dell'Unione Europea attraversando a piedi il sud est Europa, i rappresentanti dei paesi dell'UE

⁶ EUR-Lex - 52016DC0165 - EN - EUR-Lex (europa.eu) and Mixed Migration Flows in the Mediterranean January 2018 https://migration.iom.int/docs/Flows_Compilation_Report_January_2018_%20.pdf

⁷ La riforma del Regolamento di Dublino. Intervista a Gianfranco Schiavone (30/10/2018) Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa <https://youtu.be/y4i7H48j4s4> e Lucia Bruni 27/04/2018 Il futuro dell'Europa passa dal sistema di Dublino Intervista Gianfranco Schiavone - Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Europa/Il-futuro-dell-Europa-passa-dal-sistema-di-Dublino-186969>

⁸ Mat Fazila (2017), "L'implementazione dell'accordo UE-Turchia. Gli effetti sull'accoglienza", *Occasional Paper* Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, Rovereto (TN) <https://www.balcanicaucaso.org/Occasional-papers/L-implementation-dell-accordo-UE-Turchia.-Gli-effetti-sull-accoglienza-Marzo-2017>

hanno avviato una trattativa con la Turchia. Nel marzo 2016 i 28 stati membri raggiungevano quindi un accordo triennale con le autorità turche: quest'ultimo prevedeva che chi arrivasse in Grecia, se non ritenuto idoneo a ricevere protezione internazionale, venisse rimandato in Turchia. Allo stesso tempo veniva introdotto uno schema di scambio 1:1 secondo il quale per ogni siriano rimandato in Turchia, un altro veniva ricollocato in uno stato membro UE. Infine l'UE garantiva alla Turchia ingenti finanziamenti per l'assistenza ai profughi sul suolo turco. Uno dei punti cruciali degli accordi tra l'UE e la Turchia infatti riguardava l'erogazione di 3 miliardi di euro nel triennio 2016-2017 per assicurare una risposta ai bisogni dei rifugiati e delle comunità ospitanti in Turchia.

Gran parte delle organizzazioni non governative internazionali ha fortemente criticato gli accordi, sottolineando la violazione dei diritti umani delle centinaia di migranti riammessi in Turchia e di coloro a cui veniva impedita la partenza. Tuttavia, di fatto, il cosiddetto accordo UE-Turchia ha drasticamente ridotto il flusso dei migranti diretti in UE attraverso il Mar Egeo e i Balcani ed è stato prontamente rinnovato alla scadenza.

Le circa 60 mila persone rimaste bloccate in Grecia⁹ e le altrettante in Macedonia del Nord e Serbia¹⁰ non hanno invece potuto contare su meccanismi comunitari di ricollocamento e individualmente hanno spesso tentato la strada verso nord, ricorrendo ai trafficanti in cambio di ingenti somme di denaro. Nonostante l'assenza di vie legali d'accesso, un numero significativo di migranti ha continuato a raggiungere la penisola balcanica e poi i paesi dell'UE mantenendo quasi inalterato il numero di persone presenti nella regione. Il punto di ingresso della rotta per un periodo si è spostato dalle isole greche al confine terrestre turco-bulgaro, per poi tornare alla Grecia.

Secondo i dati di Frontex, il numero di passaggi è gradualmente tornato a crescere dal 2018 in poi e nei primi quattro mesi del 2021 gli ingressi sono raddoppiati rispetto allo stesso periodo del 2020.¹¹

Esportare instabilità

Sebbene ancora oggi siano tutti paesi del sud-est Europa a costituire i punti di ingresso sulla rotta balcanica (Grecia e Bulgaria) e i principali punti di uscita (Bosnia Erzegovina, Albania, Croazia), alcuni di questi paesi sono membri dell'UE ed altri no. Questa sostanziale differenza di status, tuttavia, non si riflette nella (mancata) tutela dei diritti umani dei migranti. Durante la crisi del 2015-16, Bulgaria e Ungheria, membri dell'Unione rispettivamente dal 2007 e dal 2004, si sono contesi il triste primato per le violazioni dei diritti dei migranti. In questi paesi si è assistito ad atteggiamenti persecutori da parte delle polizie locali, ma anche alla malcelata compiacenza delle autorità di fronte a violenze private di gruppi di estrema destra. In altri paesi, come Grecia e Croazia, negli anni successivi si è assistito al diffondersi di pratiche analoghe, contrarie tanto alle normative nazionali, internazionali ed europee in tema di asilo quanto al più generale rispetto dei diritti umani.¹²

Tra le conseguenze negative dei respingimenti illegali effettuati da paesi membri, inoltre, c'è stato l'ulteriore indebolimento del cosiddetto "potere di trasformazione" tradizionalmente esercitato dalle politiche di allargamento UE, ma in evidente crisi negli ultimi anni. Il diritto d'asilo - come i diritti fondamentali - fa parte dell'*acquis* comunitario che i paesi dei Balcani si sono impegnati ad introdurre nelle rispettive normative nazionali. Una volta trasposte le norme negli ordinamenti giuridici, la difficoltà più seria che affrontano i paesi della regione è quella di dare concretezza agli obblighi assunti. Se però sono gli stessi i paesi membri dell'UE a tradire i principi a cui i paesi candidati dovrebbero adeguarsi, difficilmente questi ultimi saranno incoraggiati a farlo. L'UE perde così la capacità di

⁹ UNHCR Greece Factsheet (1 January - 31 May 2016) <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/49602>

¹⁰ UNHCR Europe Refugee Situation 2016 in Serbia <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/55029>

¹¹ Frontex (17/05/21) Situation at EU external borders – Detections rise from record lows a year ago <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-eu-external-borders-detections-rise-from-record-lows-a-year-ago-b8r59Y>

¹² Rivolti ai Balcani (2020) *La rotta balcanica I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, giugno https://d21zrvtkxtd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolto_ai_Balcani.pdf

influenzare positivamente la regione favorendo le condizioni per portare a termine il complesso processo di adesione.

In questi anni si è assistito ad un vero e proprio rovesciamento dei ruoli nelle relazioni UE-Balcani: se fino alla crisi l'UE si proponeva di stabilizzare i Balcani occidentali e consolidare democrazia e diritti umani, oggi i paesi membri guardano alla regione principalmente con l'obiettivo di assicurarsi la collaborazione nel controllo dei fenomeni migratori. Di fatto, data la sua difficoltà di affrontare in modo coerente la pressione migratoria, oggi l'UE esporta instabilità verso paesi ben più fragili dal punto di vista istituzionale, economico e politico.

E' bene sottolineare che alcuni paesi del sud est Europa - che non sono membri dell'UE - si trovano a gestire migliaia di migranti in uscita da stati membri. Sono infatti due paesi dell'UE, la Grecia e la Bulgaria, il primo ingresso nella regione. I migranti rischiano quindi di restare intrappolati nei Balcani occidentali - in Bosnia Erzegovina, Albania, Serbia, Macedonia del Nord - perché successivamente altri paesi membri dell'UE più a nord - Croazia, Slovenia, Ungheria, Romania - ne bloccano il transito verso il nord Europa.

Lo sforzo in atto di esternalizzare ai Balcani occidentali il controllo dei flussi migratori non può funzionare, perché la regione non si trova ai confini dell'UE ma è geograficamente interna all'Unione, e costituisce di fatto una sorta di enclave. Si consideri il paradosso di Frontex che, dal 2019, con un mandato di rafforzamento delle frontiere esterne con la sua missione in territorio albanese, si trova a respingere migliaia di persone che cercano di entrare in Albania dalla Grecia, ovvero da un paese membro dell'UE.

Qualora i paesi dell'UE trovassero una soluzione per condividere l'onere dell'esame delle domande di asilo dei migranti bloccati in Grecia, non ci sarebbe alcuna emergenza nei Balcani occidentali, né alcun bisogno di spendere risorse ingenti per spingere paesi come la Bosnia Erzegovina ad ospitare temporaneamente persone intenzionate a raggiungere ad ogni costo il nord Europa.¹³

Regione di transito, paesi fragili

Nel corso della crisi del 2015-16, fino a quando i paesi del sud-est Europa venivano identificati come paesi di transito, la società civile locale si era distinta per piccole e grandi iniziative di solidarietà. In paesi caratterizzati da opinioni pubbliche tendenzialmente nazionaliste, dove generalmente sono forti i pregiudizi verso i migranti, nella prima fase migliaia di cittadini avevano dato aiuto spontaneo ai migranti in transito, spesso utilizzando i social media come piattaforma per organizzare le iniziative.

A sostegno delle attività locali erano intervenute anche associazioni, Ong e gruppi informali provenienti da numerosi altri paesi europei. Erano state messe in campo operazioni di salvataggio nel Mar Egeo, aiuto umanitario dentro e fuori i centri di accoglienza in tutta la regione, allestimento di servizi di consulenza giuridica, messa a disposizione di strumenti per ricaricare i cellulari, unico mezzo per stare in contatto con le famiglie etc.

Una volta divenuto chiaro che la politica delle porte aperte verso nord sarebbe terminata, un po' ovunque l'accoglienza iniziale però ha ceduto il posto alla tensione. Oggi ai paesi della regione infatti viene richiesto di farsi carico delle domande di asilo, non più di facilitare il transito verso nord.

La Bosnia Erzegovina, che dal 2018 ha visto un aumento considerevole del numero di migranti sul suo territorio, si è dimostrata incapace di gestire la situazione, e si è trovata costretta a delegare la gestione dell'accoglienza all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).¹⁴ I forti problemi di

¹³ I numeri di persone che hanno effettivamente ottenuto asilo nella regione sono decisamente piccoli a conferma del ruolo di transito della stessa. UNHCR - RBE - Western Balkans - New arrivals and Asylum-seekers trends - March 2021 <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/86582>

¹⁴ Nel 2020 la BiH ospitava più di 6000 migranti nei centri di accoglienza temporanea e altri 2700 migranti si trovavano vivano fuori dalle strutture ricettive, spesso all'aperto nei boschi al confine con la Croazia Bosnia and Herzegovina

coordinamento tra i diversi livelli di governo e tra entità territoriali hanno impedito che il paese si dotasse di un sistema di assistenza e integrazione anche per i pochi rifugiati che hanno ottenuto protezione internazionale nel paese. La situazione è precipitata di nuovo nel dicembre scorso con l'incendio del campo profughi di Lipa, ma era stata al centro delle cronache internazionali anche l'anno prima.

In Albania, in modo simile, si è delegato all'UNHCR e all'OIM la gestione dei richiedenti asilo. In Serbia, invece, il governo gestisce direttamente i 19 campi dislocati sul suo territorio. Tuttavia, anche dove il sistema di accoglienza locale funziona, i migranti non raggiungono i Balcani occidentali con l'intenzione di restarci. Si creano dunque situazioni difficili da gestire per paesi fragili dal punto di vista politico ed economico.

Le attività economiche illegali legate al favoreggiamento di migrazione irregolare dei migranti hanno un impatto negativo sul contesto locale perché alimentano la corruzione e in generale indeboliscono lo stato di diritto in contesti già di per sé fragili.¹⁵ Un recente sondaggio del Regional Cooperation Council sulla percezione della sicurezza nei Balcani occidentali delinea chiaramente il cambio di prospettiva avvenuto negli ultimi anni. Oggi domina la paura diffusa, quando non l'aperta ostilità verso i migranti. La stragrande maggioranza degli intervistati ritiene che i richiedenti asilo siano un rischio per la sicurezza economica del paese, che dovrebbero essere rinchiusi nei centri di accoglienza e si dovrebbero multare coloro che entrano clandestinamente nel paese.¹⁶

La gestione dei migranti complica una situazione preesistente già difficile anche in ambito migratorio. Non va dimenticato, ad esempio, che paesi come la Bosnia Erzegovina e la Serbia debbano ancora gestire la presenza di migliaia di sfollati interni, esito delle guerre di dissoluzione della Federazione jugoslava degli anni '90.

Inoltre, i paesi della regione si caratterizzano a loro volta per una forte spinta alla migrazione. Tra il 2013 e il 2019 la Bosnia Erzegovina ha perso 530 mila cittadini su una popolazione di 3,5 milioni di abitanti.¹⁷ A sua volta, la Serbia, nello stesso arco temporale, ha perso 260 mila abitanti ovvero in media 43 mila cittadini all'anno su una popolazione di circa 7 milioni di abitanti.¹⁸ Queste dinamiche hanno fatto già emergere nei paesi interessati la mancanza di personale professionale in settori come l'istruzione e la sanità e nell'arco dei prossimi anni potrebbe portare al collasso il sistema pensionistico.

Quello più paradossale è il caso del Kosovo, l'unico paese della regione a non aver ancora ottenuto la liberalizzazione dei visti con l'UE. Per alcuni anni, migliaia di kosovari hanno presentato domanda di asilo in Germania come unica strada per poter soggiornare nel paese prima di essere rimpatriati al momento del diniego dello status.¹⁹

Alla soglia di un nuovo inizio?

A partire dal 2015, l'emergenza umanitaria sulla rotta balcanica ha generato anche una grave crisi politica nell'Unione Europea. Non c'è facile via d'uscita dallo stallo nel quale ci si è venuti a trovare: sia la difficoltà di riformare il diritto d'asilo europeo sia le violazioni dei diritti umani a danno dei

Mixed migration flows: winter 2020–2021 situation
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20212201_bosnia_short_note_acaps.pdf

¹⁵ Kemp, Hamerhauser, Scatturo (2021) *Spot Prices. Analyzing flows of people, drugs and money in the Western Balkans*, Global Initiative, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/05/Spot-Prices-Analyzing-flows-of-people-drugs-and-money-in-the-Western-Balkans-1.pdf>

¹⁶ Regional Cooperation Council (2021), *Securimeter. Perception of Security in the Western Balkans*, Security Web Portal | Document details (rcc.int).

¹⁷ Dati dell'Agenzia statistica della BiH <http://www.statistika.ba/>.

¹⁸ Dati dell'Agenzia Statistica della Repubblica di Serbia Procene stanovništva | Republički zavod za statistiku Srbije OECD dicembre 2019.

¹⁹ La dinamica ha mostrato un significativo rallentamento a partire dal 2018 Kosovars File Less Asylum Applications in EU+ Than 12 Visa-Free Countries (schengenvisa.info.com)

migranti rischiano di minare le fondamenta culturali oltre che politiche dell'Unione.

Nello sforzo di trovare una soluzione comune alla crisi, a partire dal 2016, l'UE ha puntato sul rafforzamento dei confini esterni, nel tentativo di salvaguardare il trattato di Schengen e la libera circolazione interna. A questo scopo è stato ampliato il mandato dell'agenzia europea Frontex, per la guardia di frontiera e costiera, che in pochi anni ha visto triplicato il suo bilancio.²⁰

La proposta della Commissione von der Leyen attualmente in esame, denominata “Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo”, è stata presentata nel settembre in 2020 con l'idea di un nuovo inizio in tema di politiche europee nel settore. Dalla presentazione della proposta ad oggi, secondo la commissaria agli Affari interni Ylva Johansson, sono stati fatti alcuni passi importanti²¹, ma molti analisti ed organizzazioni della società civile evidenziano i limiti della proposta e delle soluzioni identificate dal punto di vista politico.²²

Il dibattito è polarizzato sia dal punto di vista ideologico che da quello nazionale ed istituzionale. Le opinioni pubbliche dei paesi membri sono lacerate da visioni contrapposte tra chi fa prevalere il principio di sovranità sul diritto alla protezione umanitaria e chi difende il diritto alla migrazione anche al di là degli obblighi di accoglienza. Sono molte le organizzazioni umanitarie impegnate sul campo nel portare aiuti in tutta la regione, ma vi sono anche gruppi organizzati di estremisti che si sono distinti per gesti di intimidazione quando non di violenza aperta sui migranti.²³

Gli stati membri sono divisi tra paesi più esposti nell'Europa meridionale e quelli dell'Europa centrale che si oppongono a qualsiasi ingresso di richiedenti asilo. Ci sono stati anche casi di tensione diplomatica quando, ad esempio, a fine gennaio 2021 quattro europarlamentari italiani hanno organizzato una missione nella regione per verificare la situazione sul campo ma, una volta arrivati nei pressi del confine con la Bosnia Erzegovina, sono stati bloccati dalla polizia croata.²⁴

La collaborazione tra paesi membri avviene semmai al ribasso come con i cosiddetti “respingimenti a catena”, ovvero le riammissioni di migranti verso il paese confinante in assenza di provvedimenti formali, e da questo nel paese a quello successivo in un percorso a ritroso.²⁵ Si tratta di pratiche in chiara violazione del diritto internazionale ed europeo che prevederebbe invece un esame individuale della domanda di asilo, a cui si aggiunge spesso il ricorso alla violenza da parte delle forze di polizia.²⁶

Nel dicembre 2020 la Corte di Giustizia dell'UE ha condannato l'Ungheria per le sue pratiche nei respingimenti e, benché il governo Orbán abbia ignorato anche questa sentenza, Frontex si è trovata costretta a sospendere le operazioni nel paese.²⁷ Nel frattempo, infatti, anche l'operato di Frontex è stato messo in seria discussione e il Parlamento europeo ha istituito un Gruppo di lavoro per verificare la veridicità delle denunce di respingimenti illegali avanzate da media internazionali e società civile di vari paesi nei confronti dell'agenzia europea²⁸.

²⁰ EU annual budget of Frontex 2020 | Statista and Frontex Key Documents (europa.eu)

²¹ Hearing on the New Pact on Migration and Asylum 27-05-21 Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20210527-0900-COMMITTEE-LIBE_vd

²² Anche il Comitato Economico e Sociale Europeo (EESC) ha avanzato le sue riserve esplicite al Patto per la migrazione proposto dalla Commissione <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/new-pact-migration-and-asylum>

²³ Sono molte le evidenze a riguardo. Tra i possibili articoli sul tema Ivana Perić (22/05/2020) Migranti: chi tace sulla violenza che subiscono è connivente, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (balcanicaucaso.org)

²⁴ Vale Giovanni (03/02/21), ‘Eurodeputati, migranti e polizia croata: le tensioni del confine croato-bosniaco’, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Eurodeputati-migranti-e-polizia-croata-le-tensioni-del-confine-croato-bosniaco-208188>

²⁵ William Bonapace (2020) ‘La “nuova rotta balcanica” tra diritti violati e ambiguità degli interventi umanitari’ in *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos/Confronti p.61.

²⁶ Si veda la tabella 4 pag 18 per rapporti su casi di violazioni dei diritti umani da parte di istituzioni nazionali, CoE, Ombudsperson, agenzie UN Migration: Fundamental rights issues at land borders (europa.eu) https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf

²⁷ Hungary keeps deporting migrants, EU border guard turns blind eye - NGO | Reuters and Hungary: 4,903 push backs after EU Court declared them illegal - InfoMigrants

²⁸ First meeting of the Frontex Scrutiny Group with Leggeri and Johansson | European Parliament (europa.eu)

Tali frizioni interne alle stesse istituzioni europee mostrano la delicatezza del contesto, ma anche la complessa articolazione istituzionale dell'UE e la sua lenta capacità di risposta. E' incoraggiante osservare la capacità di reazione della società civile europea nel denunciare le pratiche illegali degli stati membri, così come la tenuta dei meccanismi istituzionali preposti al controllo e alla sanzione.

Tuttavia, la soluzione non sembra vicina. L'UE si basa sulla volontaria adesione dei suoi membri al progetto di integrazione e non ha strumenti coercitivi che la possano davvero mettere nelle condizioni di imporre le proprie decisioni agli stati membri.²⁹ Non si vede una via d'uscita nemmeno attraverso la cosiddetta cooperazione rafforzata perché non sono molti i paesi disponibili alla condivisione degli oneri in campo migratorio.³⁰

Lo studio congiunto di CeSPI e OBCT sulla situazione attuale della rotta balcanica approfondisce l'analisi di alcuni contesti nazionali procedendo a ritroso, ovvero dalla fine del percorso migratorio sulla rotta. Nel primo capitolo Anna Ferro introduce un glossario comune e presenta i principali riferimenti giuridici a livello europeo e nazionale, focalizzando poi la sua analisi sulla situazione in uno dei punti di arrivo, ovvero in Italia, ed in particolare nel Friuli Venezia Giulia e sulla frontiera tra Italia e Slovenia.

Nel secondo capitolo, Dario D'Urso esamina lo scenario attuale della Bosnia Erzegovina, il paese dei Balcani Occidentali più esposto alle difficoltà della gestione della rotta migratoria, esplorando il quadro delle competenze delle autorità bosniache sul tema migrazione, la dislocazione e le caratteristiche dei campi, il ruolo degli attori internazionali nonché le relazioni con la Croazia sul tema migratorio.

Infine, nel terzo capitolo, Francesco Martino discute del contesto dei due paesi di primo ingresso nell'Unione, ovvero la Grecia e la Bulgaria, ripercorrendo l'evoluzione della situazione negli ultimi anni e ponendo al centro dell'analisi similitudini e differenze di gestione tra i due paesi, queste ultime derivanti anche da una diversa relazione con la vicina Turchia.

Il quadro complessivo che emerge evidenzia, tra le altre cose, uno dei principali rischi che l'UE corre in questo momento, ovvero di perdere credibilità nelle relazioni politiche con i paesi candidati e potenziali candidati e più in generale nelle relazioni esterne se non saprà attrezzarsi ad affrontare il problema tenendo fede ai suoi principi fondamentali e trovando strade appropriate per assicurarsi l'adesione politica e fattiva dei suoi stati membri.

²⁹Chiodi Luisa & Ferrari Lorenzo (26/11/2020) 'Stato di diritto in Europa: perché servono nuovi strumenti' <https://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/Stato-di-diritto-in-Europa-perche-servono-nuovi-strumenti-206720>

³⁰ Euidea - Differentiated integration among the post-Brexit scenarios <https://euidea.eu/>

2. La frontiera Italo-Slovena: normativa, flussi, governance

Anna Ferro, CeSPI

1. Glossario per un linguaggio comune

In questa sezione sono presentati alcuni termini e concetti chiave³¹ essenziali per comprendere correttamente il fenomeno migratorio. Particolare attenzione viene attribuita ad alcune definizioni sintetiche su status e condizioni dei migranti in relazione al contesto normativo vigente in Europa.

Migrante: una persona che proviene da un paese terzo e che vive o risiede (in modo regolare o meno) in un altro paese per almeno un anno.

Migrante economico: una persona che migra dal proprio paese di origine per migliorare le condizioni di vita e lavoro (e non a fronte di un conflitto o del rischio per la propria sicurezza, come nel caso dei rifugiati).

Migrante irregolare: una persona entrata in un paese evitando regolare controllo alla frontiera, oppure arrivata regolarmente, ma a cui sia scaduto il visto/permesso di soggiorno³².

Rifugiato: una persona che abbandoni il proprio paese, cercando protezione in un altro, per paura di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche (Art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951).

Richiedente asilo: una persona, spesso entrata in modo irregolare, che abbia presentato domanda di protezione internazionale. A fronte di tale richiesta, il/la richiedente asilo diventa regolarmente soggiornante per tutta la durata dell'istruttoria di valutazione della domanda di asilo. La decisione finale potrà accogliere o meno la richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato.

“Dublinante”: neologismo, anche usato come “Gente del Regolamento di Dublino”, per riferirsi a quei richiedenti asilo che, pur avendo presentato domanda di protezione internazionale nel primo paese in cui sono stati identificati (con impronte digitali e fotosegnalazione, tramite database EURODAC), si spostano successivamente in un altro paese europeo - scelto come destinazione migratoria - lì presentando una ulteriore domanda di asilo. Tuttavia, come previsto dal Regolamento di Dublino (II e III), dal secondo paese vengono forzatamente rinviiati al primo che risulta l'unico competente per esaminare la domanda presentata.

Respingimento (o del divieto di respingimento, in inglese *non-refoulement*): provvedimento di allontanamento forzato che può avvenire alla frontiera in modo immediato oppure differito, disposto dal questore, verso un cittadino di un paese terzo che non abbia i requisiti per rimanere (ad esempio assenza di visto d'ingresso, di documenti validi). È disciplinato dall'art. 10 del Testo Unico sull'Immigrazione ed è il primo istituto per la repressione dell'immigrazione irregolare. Il respingimento non può tuttavia essere attuato verso uno Stato in cui la persona interessata rischi di essere vittima di persecuzione o rifiutando l'ingresso alla frontiera a chi non vi sia ancora entrato. Ciò riguarda sia il rifugiato riconosciuto come tale, che il richiedente asilo. I respingimenti collettivi sono altresì vietati. Non possono inoltre essere respinti: minori, donne in gravidanza, persone in pericolo di vita e malati che non abbiano accesso alle cure necessarie nel paese d'origine.

³¹ Le fonti qui utilizzate sono: EMN Glossary (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en); IOM Glossary on Migration (2019) (<https://www.iom.int/glossary-migration-2019>); UNHCR Glossary of terms (<https://www.unhcr.org/449267670.pdf>)

³² Il termine “clandestino” non esiste nelle definizioni internazionali e nemmeno nel diritto dell'Unione Europea.

Espulsione: atto amministrativo³³ che prevede un ordine di allontanamento, notificato con il cosiddetto “foglio di via”, che intima il cittadino non comunitario (entrato in modo irregolare o privo di un valido permesso in corso) a lasciare il territorio italiano entro un periodo di tempo. L’espulsione prevede il divieto di rientro in Italia per cinque/dieci anni.

Rimpatrio: ritorno forzato o volontario al paese di origine o altro paese. I rimpatri volontari possono avvenire attraverso l’assistenza di organizzazioni internazionali per il reinserimento del migrante nel paese d’origine. I rimpatri forzati avvengono solitamente dopo un periodo di reclusione del migrante e sono gestiti dal Dipartimento di pubblica sicurezza.

Riammissione: procedura fissata all’interno di accordi reciproci bilaterali (ad esempio, l’accordo di riammissione tra Italia e Slovenia) per identificare e riammettere propri cittadini, cittadini di paesi terzi o apolidi in situazione di irregolarità.

2. La protezione internazionale in Europa e in Italia

Il diritto di asilo è tra i diritti fondamentali dell'uomo ed è riconosciuto allo straniero a cui sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche nel suo paese. Il diritto di asilo è sancito dalla Convenzione di Ginevra (1951), un trattato multilaterale delle Nazioni Unite che definisce lo status di rifugiato, i diritti di chi ottenga l'asilo e le responsabilità delle nazioni che lo garantiscono. La Convenzione di Ginevra si basa sull'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 che riconosce il diritto delle persone a chiedere l'asilo dalle persecuzioni in altri paesi. L'Italia ha riconosciuto il diritto di asilo nella Costituzione Italiana (art. 10, terzo comma) e ha approvato e ratificato la Convenzione di Ginevra (1951), aderendo agli obblighi internazionali ad essa collegati.

Il riconoscimento della protezione internazionale ricomprende più categorie di beneficiari, previste dal diritto dell’Unione Europea (UE) e di conseguenza da quello Italiano³⁴. Oltre allo status di *rifugiato*, l’UE ha integrato le condizioni per l’ottenimento della protezione internazionale attraverso la *protezione sussidiaria*, di carattere secondario ed integrativo rispetto a quella dell’asilo politico, lasciando agli Stati membri libertà di istituire altre forme. Al cittadino straniero può essere infatti riconosciuto lo status di *rifugiato* oppure la *protezione sussidiaria*³⁵, sulla base di diversi parametri riferiti alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e ai paesi di provenienza³⁶. In relazione ai Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), non vi sono strumenti appositi a livello europeo, ma questi sono ricompresi all’interno delle varie normative come soggetti destinatari di particolare riguardo o di procedure differenziate atte a proteggere la loro maggiore vulnerabilità, valutando ad esempio con estrema cautela l’opzione del ritorno o del ricongiungimento con la famiglia a seconda del migliore interesse per il minore (*BIC-Best Interest of the Child*)³⁷.

³³ Decreto emesso dal prefetto territorialmente competente (art. 13 Testo Unico Immigrazione, comma 4).

³⁴ Esistono tuttavia delle clausole di esclusione per cui una persona non sia considerata un rifugiato perché riceve già adeguata protezione internazionale, o perché non ne ha bisogno, o perché non ne appare meritevole (ad esempio, perché abbia commesso crimini di guerra o contro l’umanità). Tuttavia, le clausole di esclusione sono da considerarsi eccezioni rispetto alla regola generale, e vanno interpretate in modo restrittivo (art. 10, D. Lgs. 251/07), (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/1UNHCR_manuale_operatore.pdf).

³⁵ La protezione sussidiaria è concessa a quel cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato (quindi che non abbia subito una persecuzione personale), ma che ha motivi fondati di ritenere che, se rientrato nel paese di origine, correrebbe un reale rischio o grave danno.

³⁶ <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale>

³⁷ In relazione ai *Minori Stranieri Non Accompagnati*, le norme internazionali di riferimento sono la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (1989), la Convenzione Europea sull’esercizio dei diritti del fanciullo di Strasburgo (1996), la risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea (1997) sui minori non accompagnati e la Direttiva in materia di minori non accompagnati richiedenti asilo (2006). La normativa dell’Unione Europea stabilisce le condizioni dell’accoglienza, i termini di esame delle domande, la valutazione del superiore interesse del minore e il suo coinvolgimento nelle scelte che lo concernono specie in tema di inclusione nella società dei minori migranti; tuttavia viene evidenziata una realtà in cui i MSNA non sempre godono il pieno accesso all’istruzione di base o ai servizi sanitari nel paese di accoglienza, a motivo dello stato legale di chi ne usufruisce. Ai MSNA viene garantito lo stesso

In aggiunta, la *protezione temporanea*³⁸ è una procedura eccezionale e collettiva che garantisce, in caso di afflusso massiccio ed imminente di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea ed impossibilitati a rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone. Questa misura di protezione è volta ad evitare il collasso del sistema di asilo in caso di situazioni di particolare emergenza.

Nel 1998, il Testo Unico sull'Immigrazione³⁹ in Italia aveva introdotto una forma di *protezione* più generica attraverso il permesso di soggiorno per *motivi umanitari* (protezione umanitaria, art. 5 comma 6), ampiamente utilizzato negli anni. La protezione *umanitaria*, abrogata nel 2018, era concessa quando, pur in assenza di requisiti per accedere alle altre forme di protezione internazionale, fossero presenti seri motivi⁴⁰ di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, tali da rendere la persona meritevole di tutela.

2.1. Il contesto normativo europeo

Il fondamento giuridico del sistema europeo di asilo si riferisce, oltre alla Convenzione di Ginevra, al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁴¹ (TFUE) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (articolo 18)⁴². Dalla fine degli anni 1990, l'Unione Europea (UE) è impegnata nella creazione di un Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri in materia di asilo⁴³ e a migliorare il quadro legislativo in vigore⁴⁴. Con il trattato di Amsterdam (1999) nuove competenze per legiferare in materia di asilo sono state attribuite alle istituzioni dell'UE; con il programma di Tampere (1999), per la creazione di un sistema europeo di asilo, il Consiglio Europeo ha indicato una prima fase, volta alla definizione di norme minime comuni, e una seconda fase, per arrivare ad applicare una stessa procedura e uno status comune di rifugiato. Il Trattato di Lisbona (2009, articolo 78), ha portato ulteriori modifiche, passando dalla definizione di norme minime, allo sviluppo di una politica e un sistema comune europeo in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, verso uno status e procedure uniformi.

accesso alla procedura di asilo degli altri richiedenti asilo, riferendosi al Tribunale dei Minori e Giudice tutelare (https://www.meltingpot.org/Minori-stranieri-non-accompagnati-nell-Unione-Europea.html#.X_yOpNhKg2w). Nel Report 2018 di EMN (European Migration Network, 2018) una analisi sui diversi Paesi UE (ad eccezione di due) per il periodo 2014- 2017 ha messo in luce come la maggioranza ritenga il rimpatrio del minore compatibile con il suo supremo interesse, pur essendo l'ascolto del minore parte del procedimento di valutazione del BIC. Nella pratica, nel periodo indicato, solo il 16% dei MSNA è stato oggetto di decisioni di diniego che hanno previsto il rimpatrio o la concessione di permessi temporanei, non garantendo possibilità di integrazione o di presa in carico con, ad esempio, l'assegnazione del tutore. Tali minori, al compimento dei 18 anni, sono facilmente oggetto di decisione di rimpatrio. Per approfondimenti si segnala: https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._6_-_attuazione_della_legge_zampa_-_parte_giuridica_marianna_lunardini.pdf

³⁸ Disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE - a sua volta recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85. La tutela accordata con la protezione temporanea dà il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno apposito (protezione temporanea) che consente il ricongiungimento familiare, l'accesso allo studio, e lo svolgimento di attività lavorative.

³⁹ La protezione umanitaria è stata introdotta dalla cosiddetta Legge Turco – Napolitano n. 40 del 1998, accorpata al T.U. sull'immigrazione -Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

⁴⁰ Art. 5, comma 6, D.Lgs. 286/1998; Art. 32 D.Lgs. 25/2008. I seri motivi risultanti da obblighi costituzionali o internazionali o di carattere umanitario possono ad esempio riguardare aspetti di salute o di età, il rischio di trovarsi in situazioni di grave violenza o instabilità politica, o in mezzo a carestie o altri disastri ambientali. Si tratta in generale di casi in cui il rimpatrio comporterebbe trattamenti disumani, degradanti, o limitazioni delle proprie libertà democratiche.

⁴¹ Articolo 67, paragrafo 2, e Articoli 78 e 80.

⁴² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/151/politica-di-asilo>

⁴³ <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf>

⁴⁴ https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_it.pdf

La sistematizzazione della politica comune di asilo (CEAS) giunge a definizione nel 2013⁴⁵, ma fin da subito si pone la necessità di una sua modifica e di un miglioramento a fronte delle difficoltà di implementazione evidenziate da alcuni paesi membri. La crisi migratoria iniziata nel 2015 ha ulteriormente sottolineato limiti e criticità del sistema attuale, dove alcuni paesi hanno subito una forte pressione nella gestione dei primi arrivi e dove le condizioni di accoglienza tra Stati membri mancano di coerenza e variano troppo⁴⁶, contribuendo a creare movimenti secondari.

Nel 2016 la Commissione Europea ha avanzato una proposta di riforma del Sistema Comune Europeo di Asilo⁴⁷, diventata oggetto di ulteriori proposte di modifiche ed emendamenti nel recente *Nuovo Patto su Migrazione e Asilo*⁴⁸ (2020) che si indirizza a diversi obiettivi affrontati in precedenti discussioni e negoziati⁴⁹. Il Patto è frutto di consultazioni con il Parlamento europeo, gli Stati membri, la società civile, le parti sociali e le imprese e presenta una *roadmap*⁵⁰ di passi e azioni – diversamente indirizzate alla Commissione, il Parlamento e il Consiglio Europeo, Frontex e gli Stati membri. Si tratta di una proposta che mira a delineare un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione a livello dell'UE per quanto riguarda le frontiere esterne, i sistemi di asilo e rimpatrio, lo spazio Schengen di libera circolazione, attraverso un approccio globale impostato su un principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità⁵¹. Il processo di negoziati tra gli Stati membri per trovare un accordo sul nuovo *Patto* per l'Immigrazione e l'Asilo proposto dalla Commissione Europea sta trovando convergenza sulla dimensione esterna delle migrazioni – con un rafforzamento delle frontiere esterne (per le quali sono previsti *screening* rafforzati) e una migliore gestione dei rimpatri e delle migrazioni sicure; maggiore difficoltà emerge invece nel trovare un approccio europeo alla politica migratoria. Le principali distanze si esprimono infatti in relazione alla solidarietà e responsabilità tra Paesi membri, come evidenziato dal riproposto principio cardine del Regolamento per cui il primo paese di ingresso rimane competente della domanda di asilo. Altre criticità identificate⁵² fanno riferimento alla proposta di uno strumento di frontiera per realizzare uno *screening* di identità, salute e pericolosità del richiedente asilo, che graverebbe esclusivamente sui paesi alla frontiera europea, rafforzando il sistema *hotspot* (centri di prima assistenza e identificazione), a rischio di trattenimento arbitrario ed esclusione dal diritto di asilo. Infine, meccanismi di gestione di “crisi migratorie” sono previsti, includendo tuttavia deroghe alle garanzie procedurali ed esponendo quindi i migranti a rischi di detenzione e *refoulement*/respingimento.

L'Unione Europea ha recentemente sottolineato che la pressione migratoria ai propri confini rappresenta il “new normal” per un futuro che coinvolgerà momenti di intensità in relazione alle traiettorie globali della mobilità umana, non più come fattore di crisi, quanto sistemico⁵³. Per affrontare il tema delle cause profonde delle migrazioni, le Nazioni Unite hanno avviato il “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration” (GCM)⁵⁴, un accordo internazionale, negoziato tra i Governi sotto l'egida delle

⁴⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf

⁴⁶ In termini di organizzazione del sistema di accoglienza e di standard offerti ai richiedenti.

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN>

⁴⁸ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it

⁴⁹ Quali: il regolamento qualifiche, la rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza, l'istituzione di una Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo, la proposta di regolamento quadro dell'Unione sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria, la proposta - formulata dalla Commissione nel 2018 - per la modifica della direttiva rimpatri (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF).

⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN#document2>

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610&from=EN>

⁵² https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/PolicyNote_Patto_8gen21-2.pdf

⁵³ “*Migratory pressure is the 'new normal' both for the EU and for partner countries and is part of a broader global displacement crisis*”, 7 giugno 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2072

⁵⁴ Il GCM (https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195) segue l'importante traguardo segnato dal Global Compact on Refugees (<https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>), patto siglato nel 2018 che prevede diverse iniziative tra cui un quadro di indicatori e la misurazione dell'impatto dell'accoglienza, della protezione e dell'assistenza ai rifugiati.

Nazioni Unite e a cui hanno aderito alcuni paesi europei⁵⁵, che intende affrontare e gestire tutte le dimensioni delle migrazioni internazionali attraverso la collaborazione tra paesi di destinazione e di origine (ivi inclusi aspetti di ritorno e reintegrazione).

2.2. *Gli strumenti giuridici a livello europeo*

Tra i principali strumenti giuridici in materia di asilo esistenti oggi a livello europeo, e quindi validi per tutti i paesi membri, troviamo: il Regolamento Dublino III, il Regolamento Eurodac, la Direttiva sulle condizioni di accoglienza e la Direttiva sulle procedure di asilo, la Direttiva sulle qualifiche⁵⁶. Il significato assunto dalla proposta di *Nuovo Patto su Migrazione e Asilo*, lungo un percorso di messa a punto ancora perfezionabile⁵⁷, va nella direzione di una necessaria riforma del sistema di migrazione e asilo a livello europeo, i cui vigenti strumenti hanno dimostrato limiti in termini di controllo, gestione e redistribuzione dei nuovi arrivi, squilibri tra i paesi dell'area UE nell'applicazione delle "regole di Dublino" e di generale affaticamento per la macchina amministrativa dei paesi più coinvolti.

Firmata nel 1990 da dodici stati dell'Unione Europea ed entrata in vigore nel 1997, la Convenzione di Dublino è diventata successivamente il Regolamento di Dublino II⁵⁸ (2003), ulteriormente rivisto⁵⁹ nell'attuale Regolamento di Dublino III⁶⁰ (Regolamento n. 604/2013). Il Regolamento di Dublino è stato creato per disporre di una pratica comune per esaminare e prendere in carico le domande di asilo, di cui risulta responsabile il primo paese di ingresso in Europa (lo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente nell'UE) dove il richiedente è tenuto a presentare la propria richiesta di protezione internazionale⁶¹. Il cosiddetto "sistema di Dublino" è composto dal Regolamento di Dublino e dal Regolamento EURODAC⁶², che prevede un database europeo di impronte digitali per richiedenti asilo e chi sia entrato senza autorizzazione in UE.

Il Regolamento, previsto per evitare che uno stesso richiedente inoltri più domande di asilo in stati diversi, esclude che si possano effettuare riammissioni o respingimenti nel paese dell'Unione Europea confinante da cui i migranti provengono; il Regolamento intende al contrario evitare «rimpalli» di frontiera tra uno Stato e l'altro. Le norme del Regolamento di Dublino sono state concepite in anni caratterizzati da flussi moderati di richiedenti asilo, che non sono però rimasti costanti negli anni, come evidenziato dalla crisi migratoria dal 2015 in poi. Gli ingressi (e le domande di asilo) non sono infatti

⁵⁵ L'Italia si è astenuta dal voto.

<https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/LSE2019-12-What-is-the-EU%E2%80%99s-role-in-implementation-of-the-Global-Compact-for-Migration.pdf>

⁵⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf

⁵⁷ Come indicato dall'Euro Parlamento: "i deputati deplorano che il Consiglio, contrariamente al Parlamento, non abbia preso posizione sulla proposta di riforma del regolamento di Dublino del 2016, bloccando così il processo e lasciando che l'Unione disponesse dello stesso insieme di norme che si sono dimostrate inefficaci nella gestione di un numero elevato di arrivi" (<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20201211IPR93630/asilo-piu-solidarieta-tra-gli-stati-membri-e-fondi-ai-paesi-in-prima-linea>). E ancora: "As the reform of the common asylum policy stalled, in September 2020, the Commission proposed a new Pact on Migration and Asylum, which sets out faster procedures throughout the EU's asylum and migration system and provides new options how member states can show solidarity. The new pact constitutes a revision of the Dublin regulation, which determines the country responsible for processing each asylum claim. The Parliament and member states (Council) will have to reach agreement on those new proposals as co-legislators" (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78632/migration-in-europe-consultato-il-19/01/21>).

⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=EN>

⁵⁹ Nel 2008 la Commissione Europea ha proposto emendamenti e modifiche al Regolamento di Dublino, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:EN:PDF>

⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>

⁶¹ Il Regolamento si applica a tutti gli stati membri, ad eccezione della Danimarca. Fino alla fine del 2020, è stato applicato anche a UK, per decadere dal 2021 (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9031/>)

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

distribuite uniformemente in tutta l'UE, implicando un eccessivo onere a carico dei paesi di frontiera/primo ingresso.

La Direttiva *procedure*⁶³ disciplina l'intero iter di una domanda di asilo: come presentarla, come esaminarla, che tipo di assistenza fornire al richiedente asilo, come presentare ricorso e se il ricorso consenta all'interessato di soggiornare sul territorio, cosa fare qualora il richiedente si renda irreperibile o come gestire le domande reiterate. Sono oggetto di tale direttiva le disposizioni per cui chiunque intenda chiedere asilo alle frontiere possa farlo in modo rapido ed efficace⁶⁴. Qualunque cittadino di un paese terzo o apolide può presentare domanda di asilo nel territorio di qualunque Stato membro dell'Unione Europea, comprese frontiere e zone di transito, lì ricevendo informazioni per iscritto in una lingua comprensibile⁶⁵.

La Direttiva *accoglienza*⁶⁶ riguarda l'accesso alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in attesa che la loro domanda sia esaminata, mirando ad un'armonizzazione delle condizioni di accoglienza in tutta l'Unione: sono garantiti l'accesso all'alloggio, al vitto, all'assistenza sanitaria e all'occupazione, nonché a cure mediche e psicologiche (con particolare attenzione per le situazioni dei soggetti vulnerabili, come minori non accompagnati e le vittime di tortura). Tuttavia, nella pratica, non tutti gli Stati membri offrono un omogeneo livello di protezione ed accoglienza.

A fronte delle significative divergenze tra Stati membri in termini di normative e le pratiche in materia di asilo, la Direttiva *qualifiche* chiarisce le condizioni per la concessione della protezione internazionale, volendo armonizzare i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale (rifugiati riconosciuti e beneficiari della cosiddetta «protezione sussidiaria») per aspetti legati all'accesso all'occupazione e all'assistenza sanitaria.

In aggiunta, sottolineiamo la presenza di EASO⁶⁷ (European Asylum Support Office), ufficio creato allo scopo di rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo offrendo supporto tecnico e operativo⁶⁸. È tutt'ora in corso un processo di possibile trasformazione di EASO⁶⁹, da agenzia di sostegno dell'UE, ad agenzia dell'Unione Europea per l'asilo (EUAA) che possa continuare ad aiutare gli Stati membri nel rispettare gli obblighi di protezione di fonte europea e internazionale e supportare quelli sottoposti a forte pressione, aumentando funzioni e competenze nello sviluppo concreto del sistema europeo comune di asilo (CEAS).

Istituita nel 2004, Frontex è l'agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE, al fine di coordinare il pattugliamento delle frontiere europee esterne (aeree, marittime e terrestri) e appoggiare gli stati membri in operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari⁷⁰. Negli ultimi anni l'agenzia ha conosciuto una importante crescita in relazione alle

⁶³ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60).

⁶⁴ “Per agevolare l'accesso alla procedura di esame ai valichi di frontiera e nei centri di trattenimento, è opportuno che siano rese disponibili informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale. È opportuno poi che sia garantita, con appositi servizi di interpretazione, la comunicazione di base necessaria per consentire alle autorità competenti di comprendere se le persone interessate dichiarino l'intenzione di chiedere protezione internazionale” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=GA>).

⁶⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III), Art. 3, 4.

⁶⁶ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96).

⁶⁷ Istituita dal regolamento (UE) n. 439/20101

⁶⁸ Ad esempio anche organizzando la formazione destinata agli organi dotati di potere decisorio (in materia di asilo) negli Stati Membri.

⁶⁹ [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-strengthening-the-european-asylum-support-office-\(easo\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-strengthening-the-european-asylum-support-office-(easo))

⁷⁰ <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/frontex>

sue attività di sicurezza e controllo delle frontiere⁷¹, diventando anche oggetto di critica in reazione alla sua operatività⁷².

Infine, lanciato nel 2005 e rinnovato nel 2011, la Commissione Europea ha adottato un quadro di politica estera in materia di migrazione e asilo – il così detto approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM). Tra gli strumenti a disposizione ci sono accordi bilaterali quali *Mobility Partnerships* (MP) e *Common Agendas for Migration and Mobility* (CAMM)⁷³ per facilitare ritorni e riammissioni di migranti irregolari nei paesi di origine.

2.3. Il contesto normativo italiano

Considerando la gestione del fenomeno dei flussi migratori di cittadini extra-europei, l'Italia applica politiche migratorie che riguardano aspetti di ingresso (per motivi di lavoro⁷⁴), accoglienza, integrazione e contrasto all'immigrazione irregolare. In Italia si sono succedute diverse normative che hanno cercato di disciplinare la materia del diritto di asilo⁷⁵. La legislazione odierna in materia di immigrazione in Italia si riferisce alla cosiddetta “Legge Bossi-Fini” (Legge 189-2002, attuata pienamente nel 2005).

Negli ultimi anni, con il recepimento delle Direttive dell'Unione Europea in materia di asilo⁷⁶, sono state riviste e stabilite in Italia le regole sull'accoglienza degli stranieri richiedenti asilo e sul riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale⁷⁷, in linea con gli standard europei e con il diritto internazionale dei rifugiati⁷⁸. Negli ultimi anni, diverse modifiche sono state apportate nell'ordinamento attraverso un approccio securitario e di intensificazione dei meccanismi di controllo⁷⁹, ad esempio tramite i cosiddetti “decreti sicurezza”⁸⁰ che hanno eliminato la protezione umanitaria, introducendo invece un nuovo permesso per protezione *speciale* per specifici casi identificati⁸¹. Successivamente, nel 2020 (Decreto Legge 21 ottobre 2020, n. 13), sono state introdotte alcune modifiche ai precedenti decreti. Intervenendo sulle categorie di beneficiari di protezione internazionale, ad esempio, è stata ampliata la tipologia di permessi di soggiorno convertibili in permessi di soggiorno per motivi di lavoro (il permesso di soggiorno per calamità e il permesso di soggiorno per assistenza a minori); è stato introdotto il permesso di soggiorno per *protezione speciale*, in presenza di condizioni di vita stabile in Italia⁸²; sono state estese le maglie per riconoscere il permesso di soggiorno per *cure*

⁷¹ Sia in termini di attività e competenze che di budget dalla Commissione Europea (da €238 milioni nel 2016 a €322 milioni nel 2020) (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AP20_02/AP_Frontex_EN.pdf).

⁷² Di recente, l'agenzia della guardia di frontiera e costiera è stata oggetto di accuse (e verifiche in corso in sede di Commissione Libertà Civili del Parlamento Europeo) di coinvolgimento in respingimenti illegali di richiedenti asilo al largo delle isole greche dell'Egeo (<https://www.eunews.it/2020/12/01/frontex-respinge-le-accuse-sui-pushback-illegali-al-parlamento-ue-tanti-chiedono-le-dimissioni-leggeri/138443>; https://www.avvenire.it/amp/attualita/pagine/migranti-morti-la-ue-processa-frontex?__twitter_impression=true).

⁷³ I primi firmati ad esempio con la Tunisia, il Marocco, Capo Verde; la seconda con Etiopia e Nigeria.

⁷⁴ Attraverso l'annuale “decreto flussi” (decreto del presidente del Consiglio dei Ministri), lo Stato indica le quote massime di stranieri che saranno ammesse in Italia per motivi di lavoro subordinato e autonomo.

⁷⁵ La Legge Martelli 39/90, la legge Turco-Napolitano, confluita poi nel Testo Unico sull'Immigrazione 286/1998.

⁷⁶ Come ad esempio: la direttiva comunitaria 2003/9; direttiva 2004/83; direttiva comunitaria 2005/85.

⁷⁷ La durata del permesso di soggiorno in Italia prevede che: nel caso di status di rifugiato, il permesso di soggiorno per asilo politico duri cinque anni; nel caso di protezione sussidiaria, il relativo permesso di protezione sussidiaria duri tre anni; nel caso di motivi umanitari, la durata era variabile, tendenzialmente tra uno e due anni.

⁷⁸ <https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/protezione/diritto-asilo/italia/legislazione/>

⁷⁹ <https://www.meltingpot.org/Le-modifiche-ai-decreti-sicurezza-intervista-all-Avv-Paolo.html#.X9jPwNhKg2w>

⁸⁰ Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito dalla Legge 132/2018; Decreto Legge 14 giugno 2019, n. 53 convertito con modificazioni dalla Legge 8 agosto 2019, n. 77 - in G.U. 9/08/2019, n. 186

⁸¹ Questo permesso era ricondotto a casi specifici quali: cure mediche, calamità, valore civile, per protezione sociale come nel caso dello sfruttamento della prostituzione, per vittime di violenza domestica e sfruttamento lavorativo, e casi in cui il soggetto possa rischiare di essere sottoposto a tortura nel paese di origine se estradato o espulso.

⁸² Qualora il migrante abbia consolidato in Italia una stabile sfera di vita familiare e personale, con legami sociali, culturali, lavorativi, il suo eventuale allontanamento andrebbe a violare il diritto fondamentale sancito dalla

*mediche*⁸³ e per *calamità naturale* nel paese di origine⁸⁴ e riconosciuto il diritto all'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo⁸⁵.

Una persona straniera che entri in Italia, legalmente o meno, ha diritto di fare richiesta di protezione internazionale allo Stato italiano⁸⁶ attraverso una domanda che verrà esaminata dalla Commissione Territoriale⁸⁷ competente che potrà riconoscerne, o meno, una forma di protezione sulla base dell'esito dell'istruttoria.

Insieme alle politiche migratorie, in Italia il precedente Sistema di Protezione per titolari di Protezione Internazionale e Minori Stranieri Non Accompagnati (SIPROIMI)⁸⁸ è ora sostituito dal nuovo *Sistema di Accoglienza e Integrazione* (SAI)⁸⁹. Si tratta di un sistema di accoglienza articolato su livelli di funzioni diverse. C'è la funzione di prima assistenza (di natura igienico-sanitaria e per le procedure di identificazione), che viene assicurata immediatamente dopo lo sbarco/l'ingresso presso le strutture attivate dalle Prefetture, dove può essere presentata la domanda di asilo. A seguire viene ripristinato un sistema di accoglienza nel circuito a titolarità pubblica garantito dagli enti locali a cui potranno tornare ad accedere anche i richiedenti protezione internazionale e i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, protezione sociale, violenza domestica, calamità, sfruttamento lavorativo, atti di valore civile e casi speciali. Sono qui previsti servizi di primo livello, riservati ai richiedenti protezione internazionale (con prestazioni di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale e al territorio). E servizi di secondo livello, per chi sia già titolare di asilo, maggiormente finalizzati all'integrazione, con l'aggiunta dell'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

In relazione alla specifica normativa per i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia, una differenza rispetto agli altri Stati membri⁹⁰ consiste nel riconoscere al minore un permesso di protezione internazionale, se la richiesta presentata viene accolta, oppure un permesso per minore età/per motivi familiari. Ciò fa riferimento all'attuazione della cosiddetta "Legge Zampa"⁹¹ che ha fornito gli strumenti legali e amministrativi per la tutela dei MSNA, categoria a forte rischio di vulnerabilità. La legge disciplina il divieto di respingimento dei Minori Stranieri Non Accompagnati alla frontiera e garantisce un sistema organico e specifico di prima e seconda accoglienza, con strutture dedicate ai minori. Inoltre, sono previsti standard omogenei per l'accertamento dell'età e l'identificazione con la presenza di un mediatore culturale durante i colloqui, il rafforzamento degli istituti della tutela e dell'affido familiare e maggiori tutele per il diritto all'istruzione e alla salute, i diritti del minore durante i procedimenti

Convenzione Europea dei diritti dell'uomo sul rispetto della propria vita. In questo caso, può essere concesso il permesso di soggiorno per protezione speciale dal Questore, previo parere della Commissione territoriale.

⁸³ Chi arriva in Italia attraverso un visto per cure mediche, può ora svolgere, durante i percorsi terapeutici, anche attività lavorativa.

⁸⁴ Non più riferita ad eventi improvvisi ed eccezionali, ma anche caratterizzati da lunga durata.

⁸⁵ Sulla base di quanto già sancito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 186 del 2020. In aggiunta, rispetto agli arrivi via mare è stato introdotto il divieto di sosta e transito alle navi in acque territoriali (con sanzioni penali e possibilità di sanzioni pecuniarie).

⁸⁶ Direttiva Europea 83 del 2004 recepita in Italia con il Decreto Legislativo 251 del 2007.

⁸⁷ Le Commissioni Territoriali hanno il compito di esaminare le istanze di riconoscimento della protezione internazionale nelle aree geografiche di competenza (ad esempio: Milano, Gorizia, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa, Trapani, Torino, Caserta e Bari) e sono coordinate dalla Commissione Nazionale. Ogni Commissione è composta da un funzionario della carriera prefettizia come presidente, un funzionario della Polizia di Stato, un rappresentante di un ente territoriale (designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali) e un rappresentante di UNHCR.

⁸⁸ <https://www.siproimi.it/la-storia>

⁸⁹ <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf>

⁹⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/uam/uam_infographic_a4_en.pdf

⁹¹ Legge n. 47/17 del 7 aprile 2017, GU n. 93 del 21 aprile 2017 (<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47395.htm>). Per approfondimenti si segnala la presenza dell'Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati (<https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati>).

amministrativi e giudiziari e la protezione dell'interesse del minore, ad esempio con il ricorso ai due tipi di permessi di soggiorno (per minore età e per motivi familiari)⁹².

Box 1. Il “pacchetto Friuli”

Nel 2019 il Ministero dell'Interno ha messo a disposizione (fondi FAMI - Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) cinque milioni di euro nell'ambito di un cosiddetto "Pacchetto Friuli"⁹³ che prevede per la Regione Friulia Venezia Giulia (FVG): controlli congiunti ai confini sloveni, l'accelerazione dei tempi di esame e determinazione delle richieste di protezione internazionale con procedure accelerate (svolte direttamente alla frontiera o nelle zone di transito), nel caso in cui un richiedente li presenti la domanda di protezione. Inoltre, il pacchetto include un progetto di Rimpatrio Volontario Assistito, gestito da IOM (International Organization for Migration), offrendo misure economiche di tipo imprenditoriale, attraverso la linea di microcredito, a migranti regolari e irregolari, richiedenti protezione internazionale (“diniegati”, appellanti, in attesa di provvedimento) interessati e rientrare in Patria. Lo sportello immigrazione presso la prefettura di Trieste ha svolto attività informativa per chi fosse interessato al programma di ritorno volontario assistito e reintegrazione. Tuttavia, a causa del Covid-19, le partenze per il paese di origine hanno subito sospensioni (per i vincoli alla mobilità o per le condizioni sanitarie lì rilevate) e da luglio 2020 tale servizio ha chiuso la sua funzione presso lo sportello di Trieste. Non sono disponibili informazioni circa l'utilizzo di questa opportunità da parte dei beneficiari.

3. La dimensione dei flussi di migranti e richiedenti asilo

Tra il 2015 e il 2016, il numero di domande di asilo e il numero di attraversamenti e ingressi illegali hanno raggiunto il livello massimo, portando l'Europa di fronte ad una complessa crisi migratoria. Dopo aver registrato una forte diminuzione nel 2018, gli ingressi alle frontiere esterne dell'UE dai “Balcini occidentali” registrano una contenuta crescita di ingressi nel 2019 e nel 2020, pur significativamente inferiore ai dati del 2015 (Fondazione Migrantes, 2020). Nel 2020 inoltre, l'impatto delle restrizioni alla mobilità (*lockdown*) e la chiusura delle frontiere dovute al Covid-19 hanno immobilizzato sia le persone che le procedure d'asilo (Fondazione Migrantes, 2020).

Rispetto al 2019, il totale delle richieste d'asilo in Unione Europea nel 2020 ha registrato un calo: da 675.000 a 350.000 mila (per il periodo gennaio-novembre 2020) (Tabella 1 e Tabella 2). Le domande di richiedenti asilo registrate in Italia sono state 35.000 nel 2019 e 13.000 nel 2020, includendo arrivi via mare e via terra. La Slovenia risulta un paese di transito, che riceve un numero relativamente basso di richieste di asilo (3.600 nel 2019 e 2.900 nel 2020).

Tabella 1. Domande di Asilo presentate in Italia, Slovenia ed EU (28), 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
European Union - 28 countries (2013-2020)	278.280	367.830	562.680	1.256.580	1.206.055	654.620	602.520	675.535
Italia	17.170	25.720	63.655	82.790	121.185	126.550	53.440	35.005
Slovenia	260	240	355	260	1.265	1.435	2.800	3.615

Fonte: Eurostat. “First time asylum applicants - annual aggregated data (rounded). Sito consultato 06/11/20. (migr_asyappctza)⁹⁴” (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/settings_1/table?lang=en)

⁹² Che potranno essere richiesti direttamente alla questura competente anche in assenza della nomina del tutore e il passaggio della competenza sul rimpatrio assistito al Tribunale per i minorenni.

⁹³ Firmato da: Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Regione Friuli Venezia Giulia e le prefetture di Trieste, Gorizia, Pordenone e Udine (http://www.prefettura.it/trieste/news/Comunicati_stampa-7573993.htm#News_87078; http://www.prefettura.it/trieste/news/Comunicati_stampa-7523820.htm#News_86339).

⁹⁴ Con “first time applicant” si fa riferimento a richiedenti asilo che presentano per la prima volta, in un paese membro dell'UE, domanda di protezione internazionale, riflettendo quindi in modo più accurato il numero dei nuovi arrivi (escludendo invece le domande di asilo ripetute in più stati).

Tabella 2. Domande di Asilo presentate in Italia, Slovenia ed EU (27) – per mese: 2019 (dicembre) e 2020 (gennaio-settembre)

	2019-12	2020-01	2020-02	2020-03	2020-04	2020-05	2020-06	2020-07	2020-08	2020-09	2020-10	2020-11	Totale 2020
European Union - 27 countries	49.410	62.560	55.780	31.490	7.985	11.735	28.340	37.550	36.370	37.770	32.460	8.935	350.975
Italia	2.485	2.955	3.035	850	120	890	1.500	1.810	930	1.055			13.145
Slovenia	165	210	130	150	15	445	470	460	500	325	260		2.965

Fonte: Eurostat. “First time asylum applicants - monthly data (rounded) [TPS00189]”. Sito consultato 11/12/2020. (<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00189&plugin=1>)

Considerando il totale delle decisioni prese (in prima istanza)⁹⁵ nel riconoscimento (o meno) di una forma di protezione internazionale in relazione alle domande di asilo ricevute, dal 2016 ad oggi è possibile notare una tendenza in diminuzione (di approssimativamente 20 punti percentuali, a livello Europeo, in Italia e Slovenia), a fronte invece di una crescita di domande rigettate (Tabella 3).

In Italia, rispetto al totale di decisioni (prima istanza) in relazione alle domande di asilo esaminate nel 2019⁹⁶, nel 20% dei casi è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale. Nel 2020 (gennaio-agosto) sono stati riconosciuti in Italia circa 5.900 beneficiari fra status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione speciale (Fondazione Migrantes, 2020).

Tabella 3. Totale decisioni (in prima istanza) in relazione alle domande di asilo e % di decisioni positive sullo status di rifugiato in Italia, Slovenia ed EU (27).

	2015	2016	2017	2018	2019
Totale delle decisioni (in prima istanza), ivi incluse domande di asilo accolte e rigettate					
European Union - 27 countries (from 2020)	558.590	1.075.490	933.780	552.900	540.830
Italia	71.345	89.875	78.235	95.210	93.485
Slovenia	130	265	240	235	215
Valore % delle decisioni positive di riconoscimento dello status di rifugiato sul totale delle decisioni in prima istanza (ivi incluse: protezione sussidiaria; protezione umanitaria; protezione temporanea; convenzione di Ginevra)					
European Union - 27 countries (from 2020) %	53	62	46	37	38
Italia %	42	39	41	32	20
Slovenia %	35	64	63	43	40

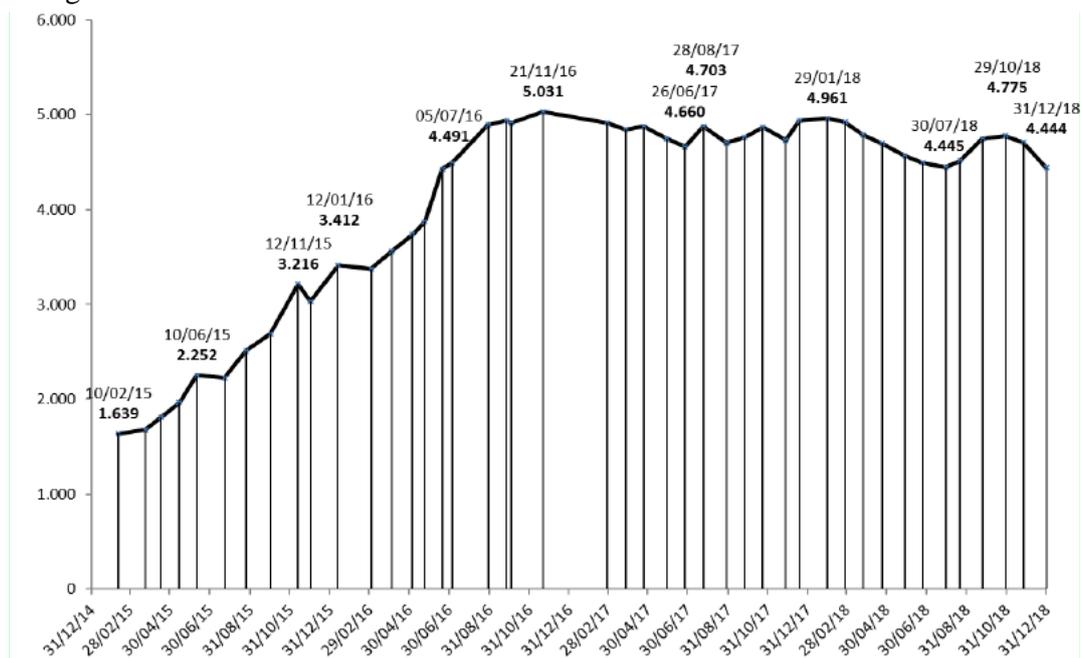
Fonte: Elaborazione dati Eurostat. Sito consultato 11/12/2020. (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00192/default/table?lang=en>).

In relazione all’ambito della protezione internazionale e alle presenze nei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) e negli SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) in Friuli Venezia Giulia per il periodo 2014-2018 (Grafico 1), si evidenzia come il 2016 abbia rappresentato il picco di presenze (5.000 persone), mentre dal 2018 si sia assistito ad un calo (4.400 persone). Nel 2020 quasi 3.000 sono le persone tra CAS, SIPROIMI e prima accoglienza (Tabella 4), rappresentando lo 0,25% del totale della popolazione residente nella Regione.

⁹⁵ Non sono qui incluse le decisioni finali a seguito di un eventuale procedimento di appello.

⁹⁶ Il numero di domande esaminate in ciascun anno solare, non corrisponde al numero di ingressi e di domande di asilo registrate per ciascun anno (ed esempio perché lunghi sono i tempi dell’istruttoria per esaminare ciascun caso e ciascuna domanda, per i facili ritardi, per possibili modifiche nella condizione dell’interessato etc.).

Grafico 1. Evoluzione delle presenze di richiedenti asilo e titolari di protezione nelle strutture di accoglienza in Friuli Venezia Giulia dal 2015 al 2018.



Fonte: Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, l.r. 9 dicembre 2015 n. 31, art. 7, Programma Annuale Immigrazione 2019, allegato alla delibera N 838 del 24 maggio 2019⁹⁷.

Tabella 4. Persone straniere richiedenti o titolari di protezione internazionale presenti sul territorio regione Friuli Venezia Giulia (dati di: Prefetture; Enti locali titolari SIPROIMI, aggiornamento alla data 07/09/20)

Codice Istat	Comune	Presenze nelle strutture temporanee (CAS)	Presenze nei centri di prima accoglienza	Presenze nelle strutture Siproimi (date diverse)	Presenze totali	Popolazione residente in FVG (01/01/20)	Incidenze degli stranieri richiedenti o titolari di protezione internazionale sulla popolazione residente in FVG
31	Gorizia	220	249	0	469	1.211.357	0,25%
93	Pordenone	310	0	69	379		
30	Udine	713	87	110	910		
32	Trieste	1010	147	82	1239		
Totale presenze		2253	483	261	2997		

Fonte: Dossier RA_07_09_2020, Persone straniere presenti sul territorio regionale in ambito protezione internazionale rilevazione dati aggiornamento al 7 settembre 2020, p. 7)⁹⁸.

4. Il percorso della rotta balcanica verso l'Italia

La così detta “rotta balcanica” si riferisce ad una delle vie che dal 2015 ad oggi sono state percorse per raggiungere alcuni paesi dell’Unione Europea, in particolare Germania, Austria, Francia, Italia. Insieme alla via centrale/del Mediterraneo (verso l’Italia), c’è la via dell’Est (dalla Turchia verso la Grecia), la via dell’Africa dell’Ovest (dalle coste africane risale l’oceano Atlantico), e la via che attraversa diversi

⁹⁷https://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/immigrazione/allegati/03062019_Programma_annuale_2019_definitivo.pdf

⁹⁸ https://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/immigrazione/FOGLIA14/allegati/Dossier_RA_07_09_20.pdf

paesi balcanici. Gli ultimi dati forniti da Frontex sulla rotta balcanica fanno riferimento al 2018 che riporta⁹⁹ un significativo calo (19.000 passaggi illegali di frontiera) rispetto al 2016 (260.000 passaggi). L'ultimo bollettino Frontex relativo all'anno 2019¹⁰⁰ non cita nemmeno la rotta balcanica, sottolineando il ridotto numero complessivo degli arrivi nel corso dell'anno. Pur nella riduzione dei flussi attraverso i Balcani, la rotta ancora oggi rappresenta una tratta essenziale per l'ingresso in Europa, ormai preferita anche per i minori rischi rispetto a chi prenda la via del mare.



Fonte: Mappa di NEXUS Institute: La rotta balcanica. <https://nexusinstitute.net/2017/10/31/tackling-human-trafficking-along-the-balkan-route-how-to-improve-identification-and-assistance-of-trafficked-migrants-and-refugees/>

In relazione alla traiettoria terrestre e a come l'Italia ne sia coinvolta, la maggior parte dei migranti risulta oggi entrare dalla Grecia, avendo come destinazioni principali alcuni paesi europei quali la Germania, la Francia e il nord Europa. Una variante della rotta vede l'attraversamento della Serbia e Bosnia Erzegovina, per entrare in Europa attraverso la frontiera (europea) esterna croata. Dalla Croazia hanno luogo i transiti dalla Slovenia (ingresso allo spazio Schengen), che puntano principalmente all'Austria e in misura minore all'Italia.

Sulla base dei dati disponibili sul portale *Flow Monitoring* di IOM¹⁰¹, gli ingressi nel 2020 (gennaio-settembre) in Slovenia via terra sono pari a 11.524 (dati raccolti da autorità nazionali e IOM)¹⁰². Nel 2019 (gennaio-dicembre) i dati riportati da IOM riferiscono di 14.300 arrivi nel paese¹⁰³. Gli ingressi via terra hanno luogo prevalentemente dal confine Croato, sul quale sono stati individuati diversi trafficanti nel corso del 2019¹⁰⁴. Nel 2018 gli ingressi erano stati 8.477 e nel 2017 erano stati 1.934.

⁹⁹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-publishes-analyses-for-the-western-balkans-in-2017-and-first-quarter-of-2018-wSsUjH>

¹⁰⁰ *Frontex 2019 in brief*: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/frontex_inbrief_website_002.pdf

¹⁰¹ Mixed Migration Flows To Europe, Quarterly Overview - January - December 2019. Fonte dei dati: Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, di Frontiera e Postale, Novembre 2000. <https://migration.iom.int/datasets/europe-%E2%80%94-mixed-migration-flows-europe-quarterly-overview-january-december-2019>

¹⁰² <https://migration.iom.int/datasets/europe-%E2%80%94-mixed-migration-flows-europe-quarterly-overview-april-june-2020>; <https://migration.iom.int/datasets/europe-%E2%80%94-mixed-migration-flows-europe-quarterly-overview-july-september-2020>.

¹⁰³ <https://migration.iom.int/datasets/europe-%E2%80%94-mixed-migration-flows-europe-quarterly-overview-january-december-2019>

¹⁰⁴ <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2019/09/19/migranti-scoperta-rete-internazionale-trafficanti-slovenia-manette-anche-1-italiano/>

4.1. Gli ingressi via terra in Friuli Venezia Giulia (FVG)

Il confine italo-sloveno (inclusa l'area montana del Carso sloveno-giuliano, i valichi secondari in disuso o quelli agricoli) già dagli anni 1970 è stato descritto come porta d'ingresso utilizzata per contrabbando, traffico di armi e droga e per introdurre immigrati irregolari in Italia¹⁰⁵. Cittadini ex jugoslavi rappresentavano i migranti entrati negli anni 1970; negli anni 1980 i primi ingressi di immigrati orientali e asiatici sono stati registrati ad opera di *passeeurs* sloveni autonomi e saltuari. Dagli anni 1990 il fenomeno ha iniziato ad acquisire una sua prima struttura organizzativa. Dal 1997, la Procura di Trieste¹⁰⁶ ha evidenziato ad esempio il meccanismo per cui migranti provenienti dal Bangladesh raggiungevano Mosca in aereo, da lì l'Ucraina, per poi attraversare Romania, Ungheria, Croazia, Slovenia e arrivare in Italia. Lo stesso documento ha identificato crescenti flussi irregolari di migranti da Lubiana provenienti dalla Romania (al tempo, paese extra-UE), Montenegro, Kosovo, Macedonia, ma anche da Cina, Filippine, Pakistan, Egitto. Donne dall'Ucraina, Bielorussia o Moldavia sono entrate in Italia e inserite nei circuiti della prostituzione in Italia.

L'economia informale italiana e le possibilità di inserimento lavorativo nel mercato nero (ad esempio nel lavoro domestico, agricolo, edile, ristorazione, tessile o ambulante), soprattutto fino a primi anni 2000/2010, ha rappresentato un fattore di attrazione (*pull factor*) dei flussi migratori irregolari verso il nostro Paese e un meccanismo di riassorbimento (poi affrontato a livello nazionale attraverso diverse sanatorie¹⁰⁷, come forme di emersione del lavoro informale e di regolarizzazione dei cittadini stranieri).

Oggi, in assenza di altri canali accessibili di ingresso per motivi di lavoro e riconoscendo la richiesta di asilo come unica via percorribile di ingresso in Europa, le rotte migratorie (via terra o via mare) si sono sovrapposte ai flussi di persone provenienti da aree di conflitto o connotate da elevate condizioni di insicurezza, anche come espressione della versatilità e del dinamismo delle organizzazioni criminali¹⁰⁸. Tutt'ora, le motivazioni originarie di chi attraversa la via balcanica includono sia migranti in fuga dalla povertà, che persone provenienti da luoghi insicuri e a rischio. Tuttavia, i meccanismi dell'organizzazione del viaggio da parte di reti criminali portano facilmente molti, anche minori, in condizione di ricatto, indebitamento, sfruttamento lavorativo o sessuale, una volta giunti in Europa¹⁰⁹.

La raccolta di informazioni in relazione alla frontiera italo-slovena è un esercizio non facile poiché la maggior parte dei dati è accessibile in modo aggregato e la parte più consistente degli ingressi in Italia avviene via mare. Tuttavia, si è cercato di costruire il quadro più completo e aggiornato, utilizzando le diverse fonti disponibili.

Il numero di migranti irregolari rintracciati presso le zone di frontiera del Friuli Venezia Giulia¹¹⁰ risultano 4.120 nel 2020; nel 2019 le persone rintracciate erano 3.578 e nel 2018 erano 1.567. In un confronto con il contesto di frontiera di circa vent'anni fa, nel 1999 gli stranieri rintracciati sul confine italo-sloveno erano 5.514 (prevalentemente da Jugoslavia, Romania, Iraq), mentre a novembre 2000 erano 9.285 (provenienti da Iran, Turchia e Romania) (Doc. XXIII n. 49, 2000, p. 36¹¹¹).

Nel 2019 e nel 2020 la maggior parte dei migranti è stata rintracciata a Trieste (83-82%).

Dal grafico sotto riportato è possibile notare che i mesi invernali hanno registrato i numeri più bassi di ingressi, che per il 2020 (periodo Gennaio-Ottobre/Dicembre) sono stati ulteriormente condizionati dai limiti alla mobilità imposti dalle restrizioni per la pandemia Covid-19. Diversamente, i mesi estivi dimostrano maggiore afflusso per le condizioni climatiche migliori.

¹⁰⁵ http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/049/d030.htm#51

¹⁰⁶ Direzione distrettuale antimafia presso il Tribunale di Trieste, *Contrasto alla criminalità transfrontaliera. Immigrazione clandestina etnica*, luglio 2000, pg. 4 (doc. 2038/1).

¹⁰⁷ Otto dal 1986 ad oggi.

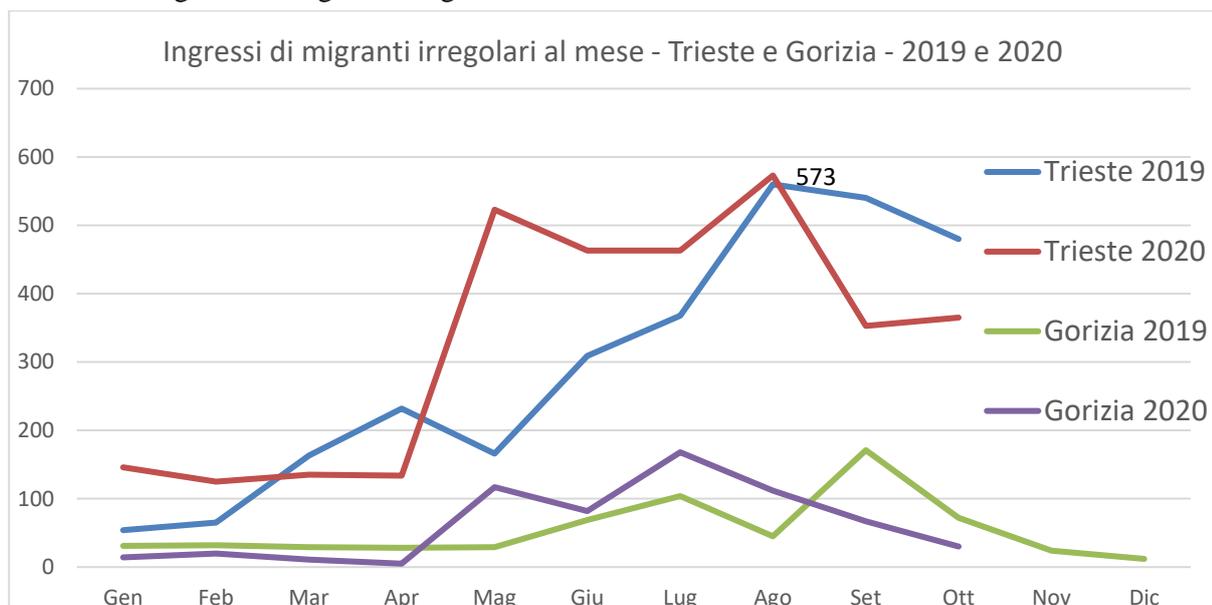
¹⁰⁸ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/336112.pdf> (p. 30)

¹⁰⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0777&qid=1545034821398&from=IT>

¹¹⁰ I dati più recenti riportati dalla Ministra Lamorgese sono stati presentati ad un *question time* alla Camera dei Deputati il 13 Gennaio 2020 (video disponibile: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/question-time-alla-camera-ministro-lamorgese-0 consultato il 19/01/21>).

¹¹¹ http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/049/d030.htm

Grafico 2. Ingressi di migranti irregolari al mese - Trieste e Gorizia - 2019 e 2020



Fonte: Dati presentati il 19/11/20 nel quadro del Regional (Jumbo) Security Coordination Conference “Paving the Way for Stabilization in the Western Balkans: The Balkan Route in the New Geopolitical Order - Old and New Challenges to Security”, a cura di Damiano Risi, Vice Questore di Polizia di Stato, Direttore Sezione Frontiera. Ministero dell’Interno - Direzione Centrale dell’Immigrazione e Polizia delle Frontiere, Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri - I Divisione, Roma (Italia). Border Police Department – Trieste/Gorizia – Central Directorate for Immigration and Border Police.

Le principali nazionalità dei migranti irregolari rintracciati nelle zone di confine del FVG fanno riferimento a cittadini Pakistani, rappresentando il 58% degli ingressi nel 2019 e il 37% degli ingressi nel 2020; seguiti da cittadini Afghani, cresciuti dal 12% nel 2019 al 39% nel 2020. Il gruppo siriano in entrambi gli anni rappresenta l’8% degli ingressi. Al di là di una presenza di algerini nel 2019, altri gruppi risultano poco significativi (marocchini, turchi, albanesi e nepalesi).

Grafico 3. Nazionalità ingressi – Trieste

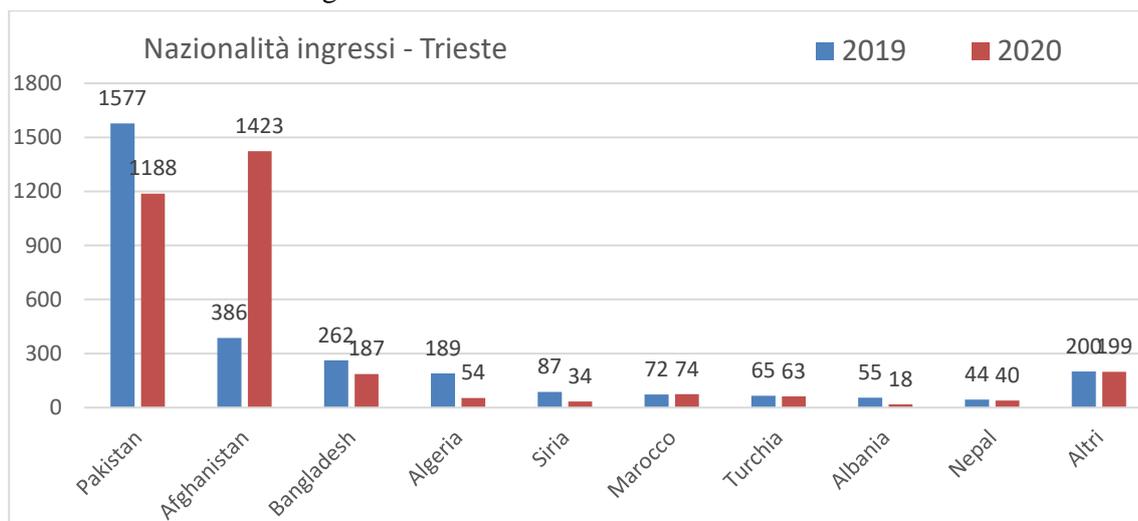
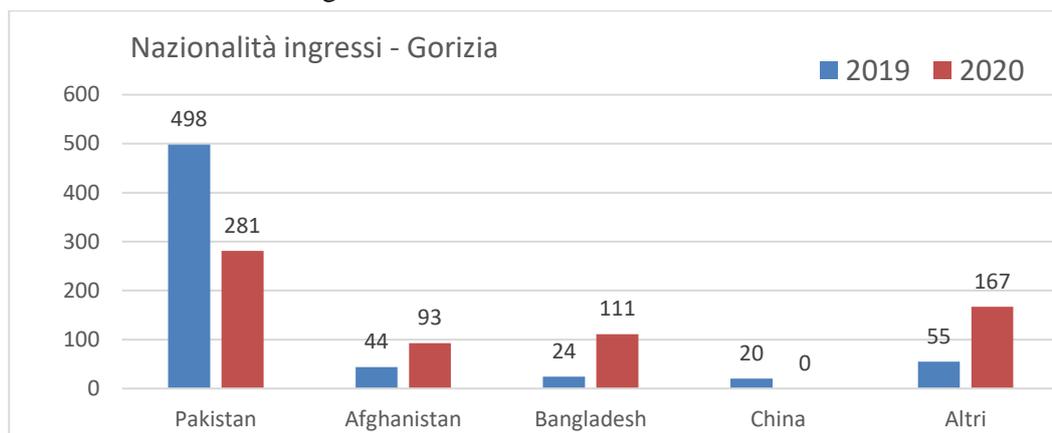


Grafico 4. Nazionalità ingressi – Gorizia



Fonte: Dati presentati il 19/11/20 nel quadro del Regional (Jumbo) Security Coordination Conference “Paving the Way for Stabilization in the Western Balkans: The Balkan Route in the New Geopolitical Order - Old and New Challenges to Security”, a cura di Damiano Risi, Vice Questore di Polizia di Stato, Direttore Sezione Frontiera. Ministero dell’Interno - Direzione Centrale dell’Immigrazione e Polizia delle Frontiere, Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri - I Divisione, Roma (Italia). Border Police Department – Trieste/Gorizia – Central Directorate for Immigration and Border Police.

4.2. I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Friuli Venezia Giulia

Negli ultimi anni la presenza di Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia ha fatto registrare un decremento generalizzato di minori in valore assoluto: da 13.151 MSNA presenti al 30 giugno 2018, a 7.272 al 30 giugno 2019, e 5.016 al 30 giugno 2020¹¹². A giugno 2020 la prima regione per l’ingressi di MSNA è la Sicilia – per gli arrivi via mare, seguita da Emilia Romagna, Lombardia e Friuli Venezia Giulia¹¹³.

Comparando la quota di Minori Stranieri Non Accompagnati accolti nelle diverse Regioni italiane al 30 giugno 2020 con quella alla stessa data per gli anni 2018 e 2019¹¹⁴, si evidenzia che in Sicilia (-25,5%), Calabria (- 3,1%), Sardegna (-1,5%) e Lazio (-0,3%) vi è stata una diminuzione del peso relativo delle presenze sul totale dei minori, a fronte di un aumento del peso relativo di presenze di MSNA nelle altre Regioni, più accentuato in Lombardia (+5,9%), Friuli-Venezia Giulia (+5,3%), Emilia-Romagna (+3,1%) e Toscana (+2,7%)¹¹⁵. Nello stesso periodo, la distribuzione su base regionale dei minori che si sono allontanati evidenzia in primis la Sicilia (23,8%), seguita dal Friuli-Venezia Giulia (23,7%), Lombardia (10,6%) e Veneto (9,1%).

In Friuli Venezia Giulia la presenza di MSNA segue una lenta crescita, con mediamente oltre 400 ragazzi presenti nelle strutture di accoglienza tra il 2017 e il 2018. A giugno 2019 i Minori Stranieri Non Accompagnati accolti in Regione erano 573 (pari a 7.6% del totale dei minori in Italia), mentre a giugno 2020 erano pari a 484 persone (pari a 9.6%) (Ministero del Lavoro, 2020 – dati al 30 giugno 2020).

Nel corso del 2020 (gennaio-novembre, Tabella 5), gli ingressi di Minori Stranieri Non Accompagnati in Friuli Venezia Giulia ha evidenziato una variazione tra un minimo di 484 e un massimo di 824 persone, rappresentando mediamente l’11% del totale dei MSNA presenti e censiti in Italia (compresi tra 5.016 e 6.601 persone). La quota femminile di minori in FVG è pressoché insignificante.

¹¹² Fonte : Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione – *Report di Monitoraggio, dati al 30 giugno 2020*. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-30-giugno-2020.pdf>

¹¹³ Ibid. p. 6.

¹¹⁴ Ibid. Tabella 3.2.1.

¹¹⁵ Ibid. p. 6.

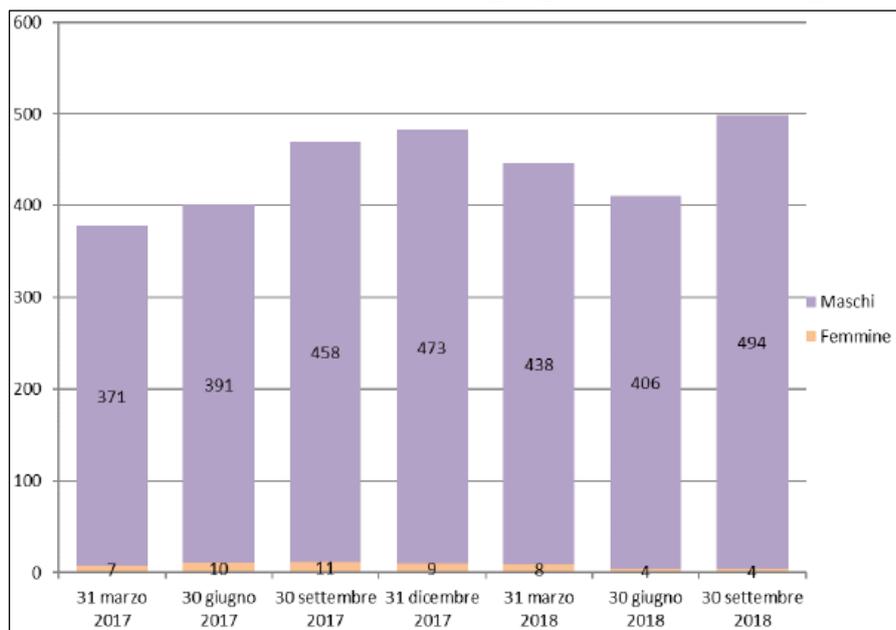
Ugualmente, la percentuale femminile di MSNA per il 2017 e 2018 non assume valori rilevanti (si veda Grafico 6).

Tabella 5. Presenza di Minori Stranieri Non Accompagnati raccolti e censiti dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Friuli Venezia Giulia e Italia.

<i>MSNA - 2020</i>	Genn.	Febbr.	Marzo	Apr.	Magg.	Giug.	Lug.	Ago.	Sett.	Ott.	Nov.
Totale presenze FVG	609	586	565	564	536	484	549	622	824	816	794
Totale presenze femmine FVG	4	3	3	2	1	2	1	1	1	1	1
Totale presenze femmine ITA	287	260	261	241	249	238	236	232	249	221	239
Totale presenze ITA	5.565	5.368	5.265	5111	5156	5016	5202	5540	5.979	6.227	6.601
% Ingressi in FVG/Ingressi in ITA	10,9	10,9	10,7	11,0	10,4	9,6	10,6	11,2	13,8	13,1	12,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Dati – Anno 2020 (Gennaio-Novembre); <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx> (consultato il 18/01/21).

Grafico 5. MSNA in carico ai Comuni per genere – dati di stock primo, secondo e terzo trimestre 2018.



Fonte: Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, l.r. 9 dicembre 2015 n. 31, art. 7, Programma Annuale Immigrazione 2019, allegato alla delibera N 838 del 24 maggio 2019, Grafico 2, p. 5. Elaborazione su dati Prefetture del Friuli Venezia Giulia, dati dei Comuni del Friuli Venezia Giulia - Nota: i dati includono la presenza nelle strutture SPRAR).

In relazione alle nazionalità, in FVG si concentrano la maggior parte dei minori provenienti da Bangladesh (18,6% del totale in Italia) e da Pakistan (37,4%)¹¹⁶. La maggior parte dei minori provenienti dall'Egitto ha effettuato ingresso nelle Regioni del Nord-Est (Lombardia e Friuli-Venezia Giulia).

Considerando il contesto regionale del Friuli Venezia Giulia¹¹⁷, si segnala che il Piano Immigrazione 2019 ha visto la costituzione di un Tavolo di lavoro dedicato ai Minori Stranieri Non Accompagnati di

¹¹⁶ Ibid. Tabella 3.2.2 - Distribuzione in percentuale delle sei principali nazionalità di MSNA presenti al 30.06.2020 secondo le maggiori Regioni di accoglienza.

¹¹⁷ Le leggi di riferimento in ambito regionale per i MSNA sono: L. r. 9 dicembre 2015 n. 31, *Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere*; Piano triennale 2019-2021 degli interventi nel settore dell'immigrazione; D.G.R. 1115 del 12 giugno 2015, *Linee Guida Regionali* sull'affidamento familiare.

natura istituzionale composto da: Regione, Prefetture, Enti locali e rappresentanti delle strutture deputate all'accoglienza. Il Tavolo ha competenza nella realizzazione delle strategie operative definite dallo Stato e dalla Regione, può inoltre formulare proposte su questioni riguardanti l'accoglienza dei MSNA e contribuire al monitoraggio del sistema di accoglienza regionale¹¹⁸.

5. La gestione del fenomeno migratorio tra Italia e Slovenia

In relazione alla frontiera tra Italia e Slovenia, è diritto di ciascuno Stato (principio di sovranità statale) respingere chi sia sprovvisto di permesso all'ingresso e di espellere chi non ha titolo per rimanere sul territorio nazionale. Ancora prima, tuttavia, sono previsti precisi obblighi identificativi e la preventiva informazione sulle possibilità di presentare domanda di protezione internazionale (ASGI, 2020). Ciascuno Stato membro è infatti tenuto a garantire il rispetto del diritto d'asilo, sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 18) e dall'insieme di norme che compongono il sistema comune europeo sull'asilo.

I respingimenti alla frontiera nel 2019 sono stati 9.700 per l'Italia (inclusi quelli marittimi) e 3.800 per la Slovenia (la cui quasi totalità, 3.485, risulta al confine terrestre) (dati Eurostat). A titolo di confronto storico, nel 1999 i respingimenti alla frontiera in Italia sono stati quasi 37.000 e nel 2000 sono stati 24.300 (Doc. XXIII n. 49, 2000, p. 69¹¹⁹).

Tabella 6. Cittadini stranieri a cui è stato rifiutato l'ingresso alle frontiere esterne; frontiere terrestri; frontiere marittime; frontiere aeree. I motivi di rifiuto includono: documenti di viaggio non validi o falsi, o visa o permesso di soggiorno non valido (*Third country nationals refused entry at the external borders - annual data*) (rounded) [migr_eirfs]

Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded) [migr_eirfs]

GEO/TIME	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Italy	4.215	8.635	7.350	7.370	7.005	7.425	9.715	11.260	8.245	9.720
Slovenia	7.845	7.970	7.665	4.780	4.410	4.410	4.455	3.680	3.535	3.875

Fonte: Eurostat, sito consultato 05/12/20

Un altro aspetto da sottolineare tra Italia e Slovenia è che esso rappresenta un confine interno nello spazio di libera circolazione Schengen che ha abolito le frontiere interne, sostituendole con un'unica frontiera europea esterna dove sono effettuati i controlli terrestri (che nell'area geografica di nostro interesse è rappresentata dal confine Croato con la Bosnia Erzegovina e la Serbia)¹²⁰. Le autorità di polizia nazionali hanno ugualmente il diritto di effettuare controlli anche nelle zone di frontiera, in base a regole e limitazioni specifiche. Per contrastare la minaccia terroristica e per arginare i flussi migratori, molti paesi hanno ripristinato controlli alle frontiere interne in via eccezionale (ad esempio per minacce

¹¹⁸ Si noti inoltre che il Piano triennale 2017-2019 degli interventi nel settore dell'immigrazione ha previsto in tema di accoglienza degli Obiettivi Strategici per i MSNA, tra cui il rimborso della quota spesa dagli Enti locali per l'accoglienza dei MSNA. Inoltre, la Regione ha approvato nel 2019 un progetto proposto dall'Università di Udine (Decreto n. 3581/AAL del 13.11.2019) sulla formazione degli operatori e con possibili linee di azione. In aggiunta, un progetto dell'Università di Trieste è stato approvato dalla Regione Friuli (Decreto n. 3581/AAL del 13/11/2019) per definire possibili piani di raccordo bilaterale tra Friuli Venezia Giulia e il Kosovo nel quadro della cooperazione multilaterale europea. Per maggiori approfondimenti si fa riferimento a: <https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf. 6 - attuazione della legge zampa - parte giuridica marianna lunardini.pdf> (p. 56-57).

¹¹⁹ http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/049/d030.htm

¹²⁰ La Croazia è paese membro dell'UE ma non fa parte dell'area Schengen, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1157296.pdf?_1561713370583

all'ordine pubblico o per carenze nei controlli esterni) e per un periodo di tempo limitato¹²¹, come previsto dal Codice Schengen (aggiornato nel 2017). Così ha fatto ad esempio l'Austria (fino a fine 2019), sospendendo i confini terrestri con l'Ungheria e la Slovenia.

Da luglio 2019 è stato avviato un accordo di cooperazione transfrontaliera tra Italia e Slovenia, firmato tra i direttori dell'Immigrazione e delle Frontiere per il pattugliamento delle tratte di frontiera (Trieste-Gorizia, e Koper-Nova Gorica) tramite agenti di polizia Italo-slovena¹²². La decisione segue la ripresa dei flussi migratori che arrivano in Friuli Venezia Giulia dal confine orientale, attraverso la Slovenia e via Bosnia Erzegovina e Croazia¹²³. Coerentemente, a settembre 2020, il Ministero dell'Interno Italiano ha disposto la presenza di ulteriori 375 unità delle forze dell'ordine per assicurare i controlli (95 a Udine, 100 a Gorizia, 180 a Trieste), soprattutto prevedendo controlli lungo le autostrade, la strada statale 54 (dal confine, passando per Tarvisio) e la strada 56 (da Gorizia)¹²⁴. In aggiunta, a ottobre 2020, i Ministri della Difesa Italiano e Sloveno hanno avuto un incontro sui temi del rafforzamento della Politica di Sicurezza e Difesa Europea, in cui l'Italia ha espresso la volontà di mantenere un ruolo attivo nei Balcani Occidentali per la stabilità nella regione¹²⁵.

A luglio 2020, sulla base della legge regionale 64 del 1986,¹²⁶ il vice-presidente della Regione Friuli Venezia Giulia nonché assessore delegato alla Protezione civile regionale, ha firmato lo stato di *preallerta* sul territorio in relazione a un rischio emergenza per l'afflusso di migranti durante lo stato di emergenza da Covid-19¹²⁷.

Per l'emergenza Covid-19, il confine Italo-Sloveno ha subito diverse restrizioni alla mobilità delle persone (non alle merci) in relazione alle diverse fasi di confinamento (*lockdown*); mentre è stato previsto che il confine potesse essere attraversato da cittadini italiani e sloveni, il transito di cittadini di paesi terzi è stato indicato solo attraverso alcuni specifici valichi.

5.1. Le riammissioni al confine Italo-Sloveno

Per attuare un maggiore controllo sull'immigrazione irregolare e per impedire movimenti secondari e spostamenti intra UE di migranti e di possibili terroristi e cosiddetti *foreign fighters*, sono stati intensificati controlli in Italia e Slovenia, comprese le zone di frontiera interne (Codice Frontiere Schengen). In questa ottica si inquadrano le riammissioni operate alla frontiera italo-slovena, pratica con cui migranti irregolari sono riaccompagnati alla frontiera e consegnati alle autorità del paese confinante. Ciò avviene sulla base dell'accordo bilaterale tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla riammissione delle persone alla frontiera (Roma 3 settembre 1996, in vigore dall'1 settembre 1997) contenente previsioni volte a favorire la riammissione sul territorio dei due Stati sia di cittadini italiani o sloveni che di cittadini di Stati terzi trovati vicino al confine (entro 10 km) ed entro 24 ore dal loro arrivo.

Ad una crescita degli ingressi da circa 3.500 nel 2019 a 4.100 nel 2020, si evidenzia un significativo aumento delle riammissioni da 235 nel 2019 (6.5% del totale degli ingressi di irregolari riportati dal

¹²¹ Ogni ulteriore estensione dei controlli alle frontiere oltre i sei mesi dovrà essere valutata dalla Commissione, per verificare che la richiesta sia conforme ai requisiti giuridici, ed essere autorizzata dal Consiglio UE.

¹²² <https://www.interno.gov.it/it/notizie/polizia-italiana-e-slovena-pattugliamenti-misti-confine>

¹²³ <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2019/06/30/italia-slovenia-al-via-pattugliamenti-misti-ridurre-flussi-immigratori/>

¹²⁴ Fonte: <https://www.infomigrants.net/en/post/27180/more-than-3-000-balkan-route-migrants-in-friuli-venezia-giulia-italy>

¹²⁵ <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/10/15/incontro-ministri-della-difesa-italia-slovenia/>

¹²⁶ In base alla quale l'Amministrazione regionale assume a propria rilevante funzione quella del coordinamento di tutte le misure organizzative e di tutte le azioni nei loro aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, dirette a garantire l'incolumità delle persone, dei beni e dell'ambiente rispetto all'insorgere di qualsivoglia situazione o evento che comporti agli stessi grave danno o pericolo. <https://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmllex.aspx?anno=1986&legge=64>

¹²⁷ <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/comunicati/comunicato.act?dir=/rafvfg/cms/RAFVG/notiziedallagiunta/&nm=20200722173011006>

confine italo-sloveno) a 1.301 nel 2020 (31.6%)¹²⁸. Le riammissioni dalla Slovenia all'Italia sono pari a 62 nel 2019 e 25 nel 2020.

Tabella 7. Sintesi dei dati relativi alle riammissioni al confine italiano a Trieste e Gorizia (2020) (elaborazione sulla base dei dati presentati dalla Direzione Centrale dell'Immigrazione e Polizia delle Frontiere, Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri (19/11/2020). Tabella a cura dell'autrice.

	GORIZIA: Migranti irregolari	TRIESTE: Migranti irregolari	Tot migranti irregolari	Riammissioni da Gorizia verso la Slovenia	Riammissioni da Trieste verso la Slovenia	Tot riammis sioni	% riammissioni tot/totale irregolari
2020	652*	3.280*	4.120	301	1.000	1.301	31,6%
2019	641	2.937*	3.578	91	144	235	6,5%

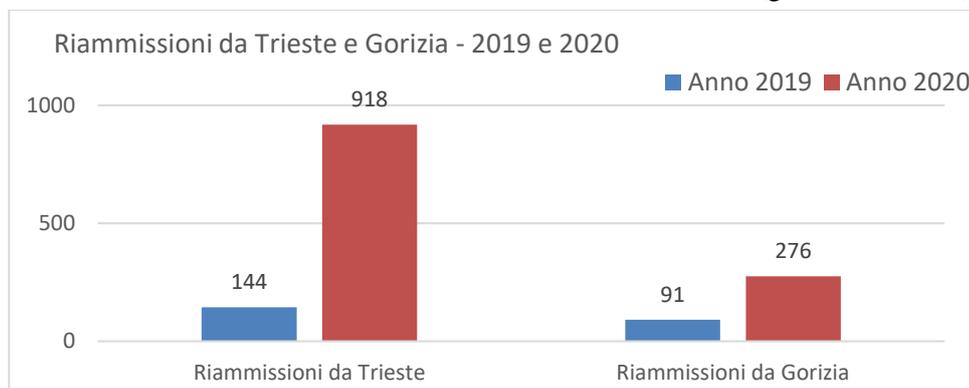
Valori %	Migranti irregolari GORIZIA	Migranti irregolari TRIESTE	Tot migranti irregolari	Riammissioni da Gorizia verso la Slovenia	Riammissioni da Trieste verso la Slovenia	Tot riammissioni
2020 (%)	16,6*	83,4*	100,0	23,1	76,9	100
2019 (%)	17,9	82,1*	100,0	38,7	61,3	100

*Dato relativo al periodo Gennaio-Ottobre (*fonte bis*).

Fonte: Dati riferiti al Parlamento (*question time*) per il 2020 riportati dalla Ministra dell'Interno Lamorgese il 13 Gennaio 2020: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/question-time-alla-camera-ministro-lamorgese-0> consultato il 19/01/21).

*Fonte bis: Dati presentati il 19/11/20 nel quadro del Regional (Jumbo) Security Coordination Conference "Paving the Way for Stabilization in the Western Balkans: The Balkan Route in the New Geopolitical Order - Old and New Challenges to Security", a cura di Damiano Risi, Vice Questore di Polizia di Stato, Direttore Sezione Frontiera. Ministero dell'Interno - Direzione Centrale dell'Immigrazione e Polizia delle Frontiere, Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri - I Divisione, Roma (Italia). Border Police Department – Trieste/Gorizia – Central Directorate for Immigration and Border Police.

Grafico 6. Riammissioni da Trieste e Gorizia - 2019 e 2020 (gennaio-ottobre)



Fonte: Dati presentati il 19/11/20 nel quadro del Regional (Jumbo) Security Coordination Conference "Paving the Way for Stabilization in the Western Balkans: The Balkan Route in the New Geopolitical Order - Old and New Challenges to Security", a cura di Damiano Risi, Vice Questore di Polizia di Stato, Direttore Sezione Frontiera. Ministero dell'Interno - Direzione Centrale dell'Immigrazione e Polizia delle Frontiere, Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri - I Divisione, Roma (Italia). Border Police Department – Trieste/Gorizia – Central Directorate for Immigration and Border Police. Per il 2020, periodo gennaio-ottobre.

Diverse obiezioni evidenziano che la pratica delle riammissioni non garantisce il principio di *non-respingimento* che esclude e vieta il rinvio di cittadini di paesi terzi che vorrebbero invece presentare richiesta di asilo¹²⁹ e che fossero soggetti a rischio persecuzioni o torture in patria (ASGI,2020).

¹²⁸ Dati riferiti al 2020 riportati dalla Ministra dell'Interno Lamorgese (13 Gennaio 2020): <https://www.interno.gov.it/it/notizie/question-time-alla-camera-ministro-lamorgese-0> consultato il 19/01/21).

Poiché la riammissione comporta una forma di accompagnamento alla frontiera, è stato inoltre indicato¹³⁰ che essa debba prevedere una preventiva convalida giudiziaria per lo straniero respinto dal questore oppure espulso. Prima di essere riammesso ad un altro paese, allo straniero interessato deve essere notificato un ordine di allontanamento e fornita assistenza legale e linguistica. Tuttavia, come sottolineato da ASGI (2020), se l'accordo italo-sloveno prevede che le riammissioni possano essere attuate "senza formalità" (art. 6), ciò non significa che esse avvengano senza l'emanazione di un provvedimento amministrativo – necessario nel caso in cui lo straniero interessato voglia opporsi giudizialmente al provvedimento. Di diverso significato, secondo la lettera dell'accordo, è che "le procedure di segnalazione e di coordinamento delle operazioni di riammissione tra le autorità italiane e quelle slovene poss[a]no avvenire in modalità semplificate, senza particolari appesantimenti procedurali" (ASGI, 2020:2-3).

Ad oggi, non sono tuttavia pubblicamente note le modalità operative con cui tali riammissioni sono attuate, non sono noti eventuali protocolli di esecuzione dell'accordo di riammissione stesso nonché eventuali intese raggiunte con le autorità slovene in ordine ai tempi di esecuzione e alle formalità da rispettare. Le riammissioni dall'Italia alla Slovenia non avviano alcun formale procedimento amministrativo sulle singole posizioni degli interessati e non sono accompagnate da provvedimento amministrativo notificato agli stessi (ASGI 2020:5, Fondazione Migrantes, 2020).

A tal riguardo, una interpellanza parlamentare al Ministero dell'Interno è stata presentata (On. Riccardo Magi, 14 luglio 2020)¹³¹, ottenendo una risposta dal *Sottosegretario di Stato per l'Interno (A. Variati)* che ha spiegato che: "le procedure informali di riammissione in Slovenia vengono applicate nei confronti dei migranti rintracciati a ridosso della linea confinaria italo-slovena, quando risulti la provenienza dal territorio sloveno, anche qualora sia manifestata l'intenzione di richiedere la protezione internazionale, ad eccezione delle persone appartenenti alle categorie dei cosiddetti vulnerabili e dei soggetti che risultino registrati nel sistema Eurodac. (...) L'esecuzione di tale tipologia di riammissione non comporta la redazione di un provvedimento formale, applicandosi per prassi consolidata le speditive procedure previste dal relativo Accordo di riammissione siglato tra l'Italia e la Slovenia (...). Le richieste di riammissione sono tempestivamente partecipate all'omologa autorità di polizia mediante la compilazione e l'invio di un apposito modulo nel quale sono elencati gli elementi a supporto delle istanze di riammissione"¹³². In aggiunta, il 13 gennaio 2020 la Ministra dell'Interno Lamorgese ha risposto ad una interrogazione parlamentare (presentata da E. Palazzotto)¹³³ in cui viene ribadito che: a) le cosiddette "riammissioni informali" avvengono solo in quei casi di migranti rintracciati a ridosso della linea confinaria (come indicato nell'accordo del 1996 tra Italia e Slovenia), tutelando le categorie di stranieri vulnerabili, esposti a particolare pericolo oppure registrati al sistema Eurodac e utilizzando mediatori culturali, e che b) in riferimento alle "riammissioni a catena" la Slovenia e la Croazia sono paesi considerati sicuri sul piano del rispetto dei diritti umani.

Diverse fonti riportano invece di riammissioni a catena in quadro di mancanza di tutele per i migranti¹³⁴: dall'Italia, verso la Slovenia; dalla Slovenia verso la Croazia; dalla Croazia, verso la Bosnia. Le riammissioni hanno luogo anche perché questi paesi sono considerati sicuri per i migranti, senza rappresentare rischi per la loro vita e sicurezza. D'altro canto, il "*Border Violence Monitoring Network*

¹²⁹Art. 10, comma 4 d. lgs. n. 286/1998

¹³⁰ ASGI (2020:2) indica che la Corte costituzionale nella sent. n.105/2001 ha qualificato la riammissione come un provvedimento restrittivo della libertà personale e che essa deve comportare comunque una preventiva convalida giudiziaria ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, così come del resto previsto dagli art. 10, comma 2-bis, e 13, comma 5-bis d. lgs. n. 286/1998, rispettivamente per lo straniero respinto dal questore e per lo straniero espulso.

¹³¹ Magi, Schullian, Lattanzio, Muroli, Quartapelle Procopio. XVIII Legislatura — Allegato B ai Resoconti — Seduta del 14 Luglio 2020. Pagina 13845/13846.

https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/assemblea/html/sed0371/leg.18.sed0371.allegato_b.pdf

¹³² <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0379&tipo=stenografico>

¹³³ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/question-time-alla-camera-ministro-lamorgese-0>

¹³⁴ <https://d21zrvtkxt6ae.cloudfront.net/public/uploads/2020/06/La-rotta-balkanica-RiVolti-ai-Balceni.pdf>; come riporta il *Report Statistico 2019. Il sistema dell'accoglienza a Trieste*, "molto preoccupante appare la condizione di stress psico-fisico subito dai richiedenti asilo che giungono a Trieste attraverso la cd. rotta balcanica durante la quale sono sottoposti (specie nell'area di confine tra Bosnia-Erzegovina e Croazia) a vessazioni e violenze di ogni tipo" (p. 20) (<http://www.icsufficiorifugiati.org/wp-content/uploads/2020/06/SlideReportStatisticoAccoglienza2019.pdf>)

(BVMN), una rete di ONG e associazioni che hanno sede perlopiù nei Balcani e in Grecia, monitora dal 2017 i casi di respingimenti informali (spesso con uso di violenza) da un Paese all'altro della regione¹³⁵. Alla fine di settembre 2020 il suo database conteneva più di 800 testimonianze sul respingimento informale di oltre 10.000 persone¹³⁶. Il 63% dei respingimenti illegali hanno avuto luogo soprattutto dalla Croazia, seguita dalla Slovenia (14%) e dall'Ungheria (7%). I Paesi immediatamente destinatari risultano la Bosnia (45% dei casi), la Serbia (31%) e la Croazia (7%)". Il Parlamento Europeo ha affrontato la questione in più di un'occasione, rilevando in particolar modo come la situazione al confine croato-bosniaco sia recentemente peggiorata¹³⁷. In tal senso, a seguito della denuncia di Amnesty International¹³⁸ contro la Commissione Europea, a novembre 2020 è stata avviata un'indagine da parte della Mediatrice Europea (*European Ombudsman*)¹³⁹ per presunto mancato controllo del funzionamento del meccanismo di monitoraggio dei diritti umani e verifica della spesa dei fondi assegnati per le operazioni di gestione delle frontiere, in particolar modo in relazione alla Croazia¹⁴⁰.

Il Tribunale ordinario di Roma¹⁴¹ (Sezione diritti della persona e immigrazione) ha recentemente pubblicato una ordinanza (18 gennaio 2021) giunta a seguito di un ricorso presentato da due avvocate (foro di Trieste e Milano, socie Asgi)¹⁴² nell'interesse di un richiedente asilo originario del Pakistan, respinto dall'Italia nell'estate 2020 una volta giunto a Trieste e ritrovatosi a Sarajevo a vivere di stenti. Il Tribunale ha riconosciuto in capo alle "riammissioni informali" - attuate in forza dell'accordo bilaterale Italia-Slovenia del 1996 - la palese violazione, tra le altre fonti, della Costituzione, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Così facendo, i migranti in transito lungo la rotta balcanica, inclusi i richiedenti asilo, sono stati esposti consapevolmente a "trattamenti inumani e degradanti" oltretutto a "vere e proprie torture inflitte dalla polizia croata" (p. 4-5 dell'ordinanza).

6. Le reti criminali in ambito migratorio attraverso il confine Italo-Sloveno

Per "smuggling" si intende l'attività rivolta al trasporto e ingresso illegale di un cittadino di un paese terzo in uno stato, a fronte di un vantaggio finanziario o materiale (favoreggiamento organizzato dell'immigrazione irregolare)¹⁴³; per "trafficking" si fa riferimento al traffico di migranti in ottica di tratta di persone (ad esempio donne per la prostituzione da strada, lavoro forzato in forme di sfruttamento nel mercato nero, bambini nell'accattonaggio, traffico di organi). Oggi tuttavia la distinzione tra queste due attività risulta di difficile applicazione, spesso confondendosi e sovrapponendosi.

Le reti di organizzazioni criminali sono altamente segmentate, specializzate e flessibili; esse si attivano o per offrire servizi a migranti privi di titoli di viaggio (trasporto, ingresso, accesso a documenti finti) o per rintracciare (con il ricatto, l'inganno, la violenza) persone da introdurre in mercati illeciti di

¹³⁵ https://www.guengl.eu/events/launch-of-black-book-on-border-pushbacks/?fbclid=IwAR1E8a9pmUn_Pofa_Cgk3oUlm8FkXeVpRqsf7rZKzkZBk_g0--FVGIW52L0

¹³⁶ Fonte: Fondazione Migrantes, 2020: p. 347, "Il Diritto d'Asilo. Report 2020". In aggiunta, casi sono documentati dal Danish Refugee Council (DRC) per il confine Bosniaco-Croato (<https://www.theguardian.com/global-development/2020/oct/21/croatian-police-accused-of-sickening-assaults-on-migrants-on-balkans-trail-bosnia>).

¹³⁷ Dibattito: martedì 19 gennaio 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/agenda/briefing/2021-01-18/10/dibattito-sui-rifugiati-e-migranti-alle-frontiere-esterne-dell-ue>

¹³⁸ https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0133202020ENGLISH.PDF?fbclid=IwAR0u_kC3qu_vucwDq3OLuCTXxjHUrNXZF4C20QtjQAAIOyIx31uP_Yappis

¹³⁹ https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/134797?utm_source=some_eo&utm_medium=tw_organic&utm_campaign=HR_bordermanagement

¹⁴⁰ La Croazia ha ricevuto 108 milioni di euro dal Fondo europeo (FAMI/AMIF) e altri 23.3 milioni di euro per assistenza emergenziale e gestione delle frontiere dal 2017 (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/11/eu-inquiry-into-european-complicity-in-croatian-border-violence-against-migrants-and-refugees-significant/>).

¹⁴¹ https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Tribunale-Roma_RG-564202020.pdf

¹⁴² <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/bosnia-diritto-asilo-italia/>

¹⁴³ https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf

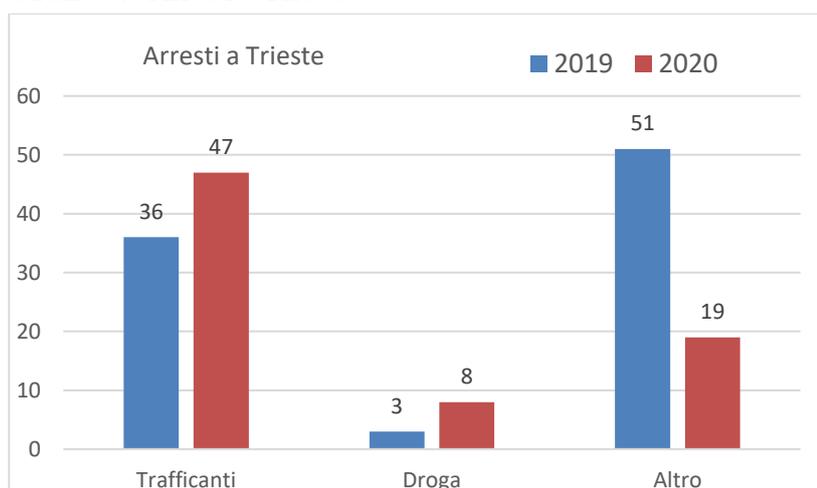
sfruttamento. Si differenziano tra organizzazioni etniche (nei luoghi di origine e lungo la tratta), organizzazioni presso le aree di confine e organizzazioni nei contesti di inserimento e una fitta rete di “agenti” e *brokers*.

Alcune fonti giornalistiche¹⁴⁴ riportano che dalla Bosnia, il tragitto fino in Italia può costare 3.500/4.000/5.000 euro; dalla Serbia all'Italia tra i 1.500/3.000 euro, mentre la tariffa al *porteur* per attraversare un confine è di circa 800 euro.

Il nuovo piano d'azione 2021-2025 dell'UE contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani intende concentrarsi sulla lotta alle reti criminali e, in linea con la strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, rafforzare la cooperazione per combattere il traffico di migranti. Il piano d'azione prevede il lavoro di Europol e del suo Centro europeo contro il traffico di migranti, di Frontex, Eurojust e dell'Agenzia dell'UE per la formazione delle autorità di contrasto. Altre misure affrontano indagini finanziarie, recupero dei beni e frode documentale, l'uso improprio di tecnologie digitali¹⁴⁵. Non solo la via balcanica diventa ambito in cui attività e servizi illeciti legati all'immigrazione irregolare e al traffico di persone hanno luogo, ma contemporaneamente le rotte migratorie vengono utilizzate per agire sul fronte di più mercati illegali e di traffico illegale di droga e armi¹⁴⁶.

In relazione alle attività criminali rilevate nell'area di confine italo-sloveno, i trafficanti di esseri umani arrestati nel 2019 sono 44 (tra Trieste e Gorizia) e nel 2020 sono 57. Altre operazioni criminali sono state intercettate, tra cui traffico di droga e ulteriori attività.

Grafico 7. Arresti a Trieste

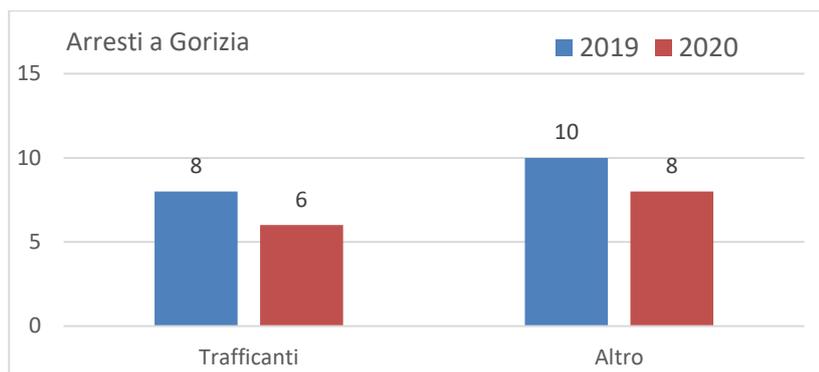


¹⁴⁴<https://www.ilgiornale.it/news/politica/bosnia-porta-aperta-rota-balcanica-i-migranti-vogliamo-1887009.html>; <https://www.ilfriuliveneziagiulia.it/le-polizie-di-italia-slovenia-croazia-e-bosnia-sgominano-banda-di-traffickanti-di-migranti/>; <https://www.panorama.it/news/migranti-rota-trieste>; consultati il 23/12/2020.

¹⁴⁵https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

¹⁴⁶Attraverso i Balcani e verso l'Europa (<https://bezbednost.org/en/project/illicit-trafficking-of-firearms-in-the-danube-region/>).

Grafico 8. Arresti a Gorizia



Fonte: Dati presentati il 19/11/20 nel quadro del Regional (Jumbo) Security Coordination Conference “Paving the Way for Stabilization in the Western Balkans: The Balkan Route in the New Geopolitical Order - Old and New Challenges to Security”, a cura di Damiano Risi, Vice Questore di Polizia di Stato, Direttore Sezione Frontiera. Ministero dell’Interno - Direzione Centrale dell’Immigrazione e Polizia delle Frontiere, Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri - I Divisione, Roma (Italia). Border Police Department – Trieste/Gorizia – Central Directorate for Immigration and Border Police.

7. La complessa governance del fenomeno migratorio

La complessità del fenomeno migratorio e dei flussi che attraversano i paesi balcanici sino all’Europa si rispecchia nella necessità di attuare un approccio integrato, soprattutto per aree transfrontaliere, e una governance pubblica multilivello delle politiche di immigrazione e asilo che preveda la collaborazione tra attori governativi dei paesi di transito, origine e destinazione¹⁴⁷. I flussi migratori che percorrono la rotta balcanica attraversano in larga parte paesi non europei, con l’obbiettivo di raggiungere l’Europa. Uno degli attori chiave in relazione all’intensità, gestione e destinazione dei movimenti migratori è la Turchia.

Nel caso del confine italo-sloveno, i Ministeri dell’Interno di ciascun paese e le relative forze di polizia di frontiera rispondono del controllo e della gestione dei flussi nei propri territori e rispetto all’area transfrontaliera. Se le politiche migratorie e di asilo sono di competenza dei Governi centrali degli Stati membri e delle proprie rappresentanze territoriali (ivi inclusa la gestione degli ingressi, le espulsioni e i rimpatri), le Regioni e gli enti locali hanno assunto un ruolo chiave nei sistemi di accoglienza e nelle politiche locali di integrazione. In aggiunta, il terzo settore e la società civile nei luoghi di transito, permanenza e arrivo, rappresentano un soggetto fortemente motivato e partecipe, sia in attività di assistenza che nell’erogazione di servizi per la prima accoglienza, l’integrazione ed il riconoscimento dei diritti. Talvolta essi assumono un ruolo di supporto, completamento o stimolo agli interventi pubblici. L’assenza di un sistema multi-stakeholder e multilivello di gestione dei flussi migratori non consente tuttavia la creazione di proficue sinergie e forme di collaborazione tra i diversi attori coinvolti a diverso titolo. L’approccio della governance multi-livello del fenomeno migratorio troverebbe beneficio dal coinvolgimento e contributo di attori statali e attori-non pubblici, in un dispiegarsi delle relazioni verticali e orizzontali/cooperative tra il livello internazionale, nazionale e locale (Campomori e Ambrosini, 2020).

¹⁴⁷<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e3000>

Box 2. Il terzo settore e i richiedenti asilo in Friuli Venezia Giulia

Particolarmente attivo e sensibile è stato in mondo del terzo settore e del volontariato nel Friuli Venezia Giulia nel rispondere alle diverse necessità ed emergenze legate all'arrivo dei migranti nella Regione. Tra il 2019 e il 2020 nella Regione, tuttavia, le diverse gare pubbliche, ritenute non sostenibili, per l'assegnazione dei servizi di accoglienza diffusa non hanno trovato risposta e adesione da parte del terzo settore friulano.

Pur non riuscendo a dare giusta visibilità ai diversi contributi che negli anni si sono attivati, segnaliamo ad esempio l'impegno della Caritas Ambrosiana¹⁴⁸ con servizi in termini di accoglienza straordinaria e misure di accompagnamento sanitario, orientamento legale e progetti volti all'inclusione sociale. Tra gli altri, il Centro Balducci¹⁴⁹, Nuovi Cittadini, Oikos¹⁵⁰, il Mosaico – consorzio di cooperative sociali¹⁵¹, CS – Consorzio Italiano di Solidarietà – Ufficio Rifugiati Onlus¹⁵², Linea d'ombra¹⁵³, Strada Si.Cura¹⁵⁴. Di rilievo, inoltre, è la nascita di una rete informale – “RiVolti ai Balcani” - trentasei realtà della società civile e gruppi di solidarietà (non solo del FVG) che si occupano a diverso titolo della tutela dei diritti umani, *advocacy* e forme di aiuto, con focus sulla rotta balcanica¹⁵⁵.

Alcune riflessioni più generali sulla gestione del complesso fenomeno della migrazione internazionale e dei flussi di richiedenti asilo in arrivo in Europa attraverso la rotta balcanica spingono verso l'urgenza di migliorare gli strumenti oggi in vigore (prevedendo una profonda revisione del Regolamento di Dublino che, offrendo continuità del diritto fondamentale di asilo nell'Unione, includa una redistribuzione delle responsabilità tra i diversi paesi dell'UE, in cui siano offerti pari standard di accoglienza, e alleviando l'onere sproporzionato per la registrazione e accoglienza dei richiedenti asilo da parte dei paesi di frontiera). Necessaria è la garanzia di tutela dei diritti delle persone in transito e in arrivo, non solo per le categorie vulnerabili, ma anche assumendo che durante la rotta migratoria le condizioni di chi viaggia possono facilmente cambiare, trasformandosi da “migrante economico” a vittima di sfruttamento e tratta sottoposta a comportamenti illeciti o violenti.

Per il caso italiano, inoltre, la difficoltà di accedere facilmente a meccanismi di ingresso legale per motivo di lavoro spinge i migranti a tentare l'alternativa della richiesta di asilo, andando ulteriormente ad appesantire il sistema amministrativo di esame delle domande di protezione internazionale e ingrossando infine le fila di irregolari presenti nel paese (Ambrosini, 2020; IRPA, 2020).

Se è importante attrezzare gli Stati membri di migliori strumenti di gestione e accoglienza dei flussi in ingresso, anche in una prospettiva di lungo periodo in cui le migrazioni rappresentano un fattore di natura stabile e sistemica, più che sporadica ed emergenziale, ancor più risulta necessario considerare il completo percorso migratorio, ossia guardando alla sua origine e alle cause profonde¹⁵⁶ di povertà e insicurezza che lo generano e continueranno a farlo, se non adeguatamente affrontate e mitigate. Non solo quindi i programmi di cooperazione economica e internazionale allo sviluppo devono essere rafforzati, indirizzandosi alle cause della migrazione (insicurezza, povertà, disuguaglianze, cambiamento ambientale etc) e al miglioramento operativo e funzionale delle politiche di prevenzione, contrasto e repressione del fenomeno di tratta e del traffico di esseri umani, ma anche i paesi di origine e di transito, non sempre disponibili e inclini ad una reale collaborazione, vanno maggiormente coinvolti con argomenti e strumenti più utili e persuasivi.

¹⁴⁸<http://www.caritasudine.it/2019/05/13/la-caritas-di-udine-e-laccoglienza-migranti/>

¹⁴⁹http://www.centrobalducci.org/easyne2/LYT.aspx?IDLYT=1444&ST=SQL&SQL=ID_Documento=544&Code=BALD

¹⁵⁰<https://www.oikosonlus.net/>

¹⁵¹<https://www.consorziomosaico.org/>

¹⁵²<http://www.icsufficiorifugiati.org/>

¹⁵³ <https://www.lineadombra.org/>

¹⁵⁴ <https://stradasicura.squarespace.com/blog/tag/Trieste>

¹⁵⁵ Qui un dossier di recente pubblicazione online: https://altreconomia.it/prodotto/la-rotta-balcanica/?fbclid=IwAR2z54MW_SAvYo_2P0ac_P_4AwdTgwvIk-7W5TFJzrix2wqthq4I01Uvjd0; e la pagina Facebook della rete: <https://www.facebook.com/RiVoltiAiBalcani/>

¹⁵⁶ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/world/20200624STO81906/perche-le-persone-migrano-esplorare-le-cause-dei-flussi-migratori>

3. La rotta balcanica tra Bosnia-Erzegovina e Croazia: la questione migratoria *vis-à-vis* il fragile contesto bosniaco e le politiche di respingimento croate

Dario D'Urso, CeSPI

Introduzione

Il 23 dicembre 2020, la distruzione del campo provvisorio di Lipa, nel cantone di Una-Sana, ad opera di un incendio appiccato dagli stessi migranti dopo la decisione da parte dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) di chiuderlo in seguito all'incapacità delle autorità locali di provvedere a migliorarne le condizioni durante dell'inverno, ha rappresentato uno spartiacque nella percezione globale del fenomeno migratorio in Bosnia-Erzegovina, di come esso si articoli nel contesto della rotta balcanica e delle criticità che esso pone sulle dinamiche istituzionali e politiche del paese balcanico, anche in termini di rapporti con la vicina Croazia, e del ruolo giocato dagli attori internazionali.

Il clamore, anche mediatico, suscitato dall'incendio, ha messo sotto l'occhio del riflettore una situazione che in realtà va avanti senza eccessivi cambiamenti dal 2016-17, ossia da quando la chiusura della rotta migratoria tra la Serbia e l'Ungheria ha di fatto spostato il flusso di migranti provenienti da sud-est verso la Bosnia-Erzegovina, che si è così trovata a svolgere la funzione di anticamera per i migranti (in larghissima parte di provenienza sud-asiatica) diretti verso il territorio comunitario. Nonostante i numeri siano in costante calo – dai circa 29.000 ingressi del 2019 si è passati a 16.150 del 2020 – e le presenze nei singoli campi di accoglienza non siano esorbitanti, almeno secondo gli standard di altri paesi di ingresso o passaggio, il fenomeno migratorio in Bosnia-Erzegovina si innesta su un contesto già di per sé fragile, con istituzioni deboli e scarsamente in grado di gestire il fenomeno, attori politici che strumentalizzano la questione e un quadro di attori internazionali costantemente chiamati ad assumersi gli oneri finanziari e gestionali.

La questione delle migrazioni in Bosnia-Erzegovina assume poi un'ulteriore dimensione, relativa al percorso di integrazione europea che il paese sta faticosamente percorrendo e che ha delle ripercussioni pratiche anche sulla gestione del fenomeno migratorio. La Bosnia-Erzegovina si trova, infatti, ad essere 'al di qua' della frontiera comunitaria, con i migranti che tentano l'attraversamento del confine con la Croazia – Stato membro che ha a disposizione diversi strumenti di pressione (di polizia e politici) che contribuiscono a rendere la Bosnia-Erzegovina ancor più una "stanza d'attesa", esacerbando così una situazione già di per sé critica.

Nel presente capitolo si andranno ad enucleare le principali componenti della questione migratoria in Bosnia-Erzegovina, evidenziandone le criticità alla luce del contesto interno, regionale ed europeo del paese balcanico. In particolare, verranno evidenziati:

- L'evoluzione della porzione bosniaca della rotta balcanica dal 2016, anche in termini di provenienza dei migranti;
- La dislocazione dei campi di accoglienza sul territorio bosniaco e le loro caratteristiche;
- Il quadro delle competenze delle autorità bosniache sul tema migrazione;
- Il ruolo degli attori internazionali;
- Le relazioni con la Croazia sul tema migratorio, alla luce delle azioni portate avanti dalle autorità croate lungo il confine con la Bosnia-Erzegovina.

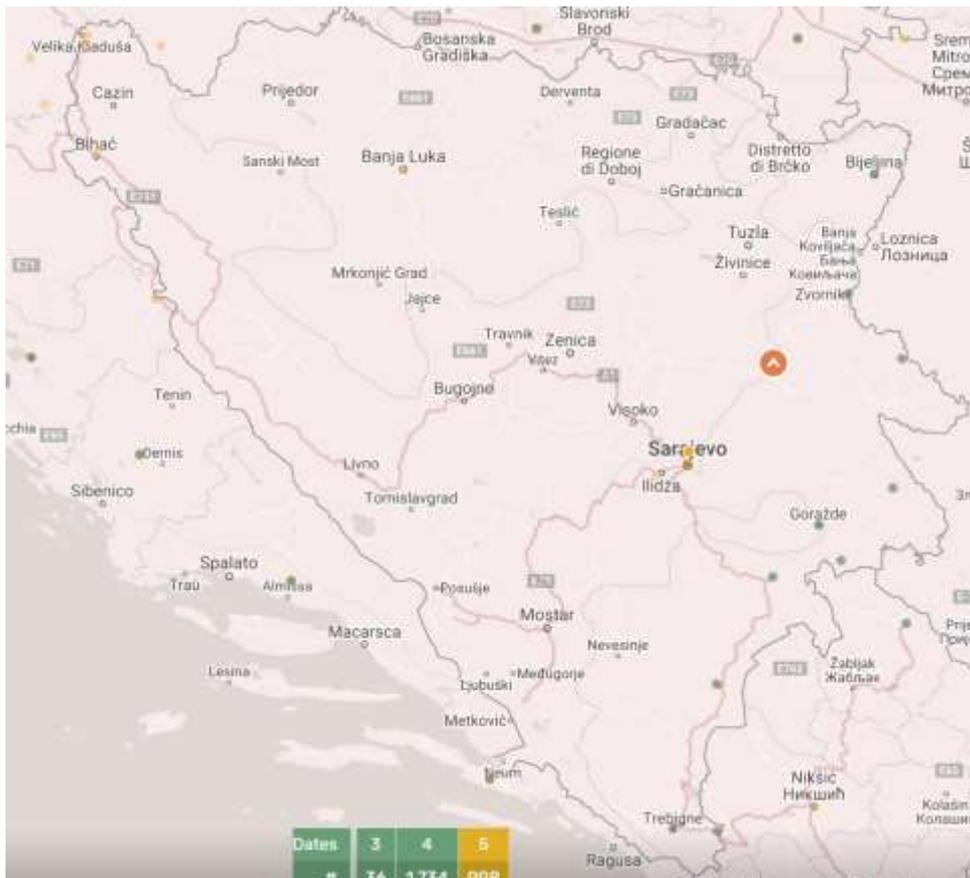
Particolare attenzione verrà, infatti, dedicata alle dinamiche che il fenomeno migratorio ha innescato nelle relazioni tra Bosnia-Erzegovina e Croazia, paesi confinanti dalle non sempre facili relazioni bilaterali, nel quadro dei rispettivi rapporti con l'Unione Europea – aspirante paese candidato da un lato

e Stato membro dall'altro, con quest'ultimo che detiene voce in capitolo sul processo di avvicinamento della Bosnia-Erzegovina all'UE.

La rotta balcanica in Bosnia-Erzegovina: origini e caratteristiche

L'intensificarsi del ruolo della Bosnia-Erzegovina come rotta di transito per i flussi migratori dalla Turchia e la Grecia può essere considerato come una diretta conseguenza della chiusura dei passaggi tra Serbia e Ungheria, che, fino al 2015-2016, rappresentavano il principale punto di ingresso in territorio Schengen per i migranti.

In verde, i principali punti di ingresso dei migranti sul confine orientale¹⁵⁷



La 'prima' rotta balcanica, infatti, attraversava soprattutto i territori di Bulgaria e Macedonia del Nord, per poi passare in Serbia, e da lì in Ungheria, verso poi i principali punti di arrivo – Germania ed Austria. La realizzazione di una doppia barriera di 170 km in filo spinato di quattro metri di altezza da parte del governo ungherese lungo il confine con la Serbia tra il giugno e il settembre 2015 (e, in seguito, con la Croazia) ha di fatto bloccato il principale punto d'ingresso per i migranti in territorio comunitario e Schengen, portando così questi ultimi, nel giro di un paio di anni, a seguire una rotta più occidentale, che dalla Serbia sud-occidentale e (in parte minore) dal Montenegro, attraversasse il territorio bosniaco fino al confine con la Croazia, paese comunitario, e poi da lì fino alla Slovenia, punto di ingresso alternativo all'area Schengen, e l'Italia – solo 240 km separano Velika Kladaša, uno dei principali punti di concentrazione dei migranti nel nord-ovest della Bosnia-Erzegovina, da Trieste.

Il legame tra la chiusura del passaggio ungherese e l'emergere della sezione bosniaca della rotta balcanica è testimoniato dai numeri degli ingressi di migranti nel paese balcanico, passati dai 1.166

¹⁵⁷ Elaborazione da OIM, 'Flow Monitoring Europe', <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

transiti irregolari del 2017 ai 22,370 del 2018, arrivando al picco del 2019 con 29.196 ingressi¹⁵⁸. La pandemia da COVID-19 ha avuto poi un ruolo fondamentale nel ridurre le cifre del 2020, attestatesi sui 16.150 ingressi: essa ha però anche evidenziato forti criticità nella gestione del fenomeno da parte delle autorità bosniache, che non sono state in grado di garantire efficaci misure di prevenzione alla diffusione del virus tra la popolazione migrante presente nel paese¹⁵⁹. Secondo stime dell'Organizzazione Mondiale delle Migrazioni (OIM), dal gennaio 2016 all'aprile 2021, un totale di 73.755 migranti ha attraversato la Bosnia-Erzegovina per recarsi verso la Croazia e lo spazio Schengen, una cifra che, però, impallidisce a fronte dei quasi 512.000 ingressi, nello stesso periodo, in Macedonia del Nord e dei quasi 763.000 passati per la Serbia¹⁶⁰.

A tali numeri, negli altri paesi balcanici, non è corrisposta la stessa difficoltà gestionale riscontrata in Bosnia-Erzegovina, né lo stesso livello di condizioni generalmente riservate ai migranti – fattore, questo, che evidenzia per certi aspetti il carattere ‘artificiale’ della crisi migratoria, legata più spesso alle incapacità politiche locali che ad effettive impossibilità logistiche. Per quanto riguarda la composizione su base nazionale dei migranti che arrivano in Bosnia-Erzegovina, l'apertura del corridoio umanitario verso la Germania e l'accordo siglato tra Unione Europea e Turchia del marzo 2016 ha di fatto ridotto quasi del tutto l'arrivo di richiedenti asilo siriani e dal Medio Oriente, rendendo così più prominente l'emigrazione dall'Asia Meridionale.

Secondo le stime più recenti, infatti, i migranti che transitano in Bosnia-Erzegovina sono soprattutto pakistani (30%), afgani (17%), iraniani (7%) e bengalesi (7%), per poi tornare a quelli provenienti dal Medio Oriente e dal Nord Africa – iracheni (7%), siriani (7%) e marocchini (6%). La questione del paese di provenienza dei migranti è però parzialmente falsata dal fatto che, in molti casi, questi ultimi non dichiarino la propria nazionalità e che le polizie di frontiera dei paesi attraversati non incrocino i dati a loro disposizione.

A ciò si aggiunge la questione dei minori non accompagnati, che secondo stime aggiornate al febbraio 2021 si aggirerebbero intorno ai 500, e che spesso non trovano rifugio nelle strutture esistenti sia per mancanza di spazi appositi (soprattutto dopo la chiusura del campo di Bira) che per la loro volontà di restare quanto più possibile vicino al confine. I minori sono spesso sottoposti a trattamenti ancor più duri da parte dei trafficanti e delle autorità locali, in particolare quelle croate, che li respingono oltre il confine bosniaco¹⁶¹.

I punti di ingresso dei migranti in Bosnia sono dislocati sul confine orientale del paese, tra i boschi nei pressi delle città di Arandelovo, Gačko, Foča, Čajniče, Višegrad, Bratunac, Zvornik e Bjeljina. Si tratta di territori compresi nell'entità a maggioranza serba del paese, la Republika Srpska, che strumentalizzando negativamente il fenomeno, ha fatto della questione migratoria uno dei capisaldi della propria narrazione politica, costantemente in contrasto sia con l'altra entità bosniaca, la Federazione di Bosnia-Erzegovina (a maggioranza musulmana e croata e a sua volta divisa in dieci cantoni), sia con il livello statale. Quest'ultimo, a cui spetterebbe almeno in teoria la competenza unica in materia di migrazione, dispone degli strumenti politici e operativi per la gestione della questione attraverso il Ministero della Sicurezza, la Polizia di Frontiera e il Servizio per gli Affari degli Stranieri. In questo quadro, i migranti verrebbero ‘incoraggiati’ dalle autorità della Republika Srpska ad uscire dal proprio territorio, venendo spinti o addirittura accompagnati lungo il confine tra le due entità ed arrivando quindi in Federazione, con l'obiettivo di dirigersi solitamente verso Sarajevo e Tuzla.

La presenza di migranti, soprattutto nella capitale bosniaca, si dilunga in taluni casi per il tempo necessario a permettergli di raccogliere, tramite elemosina o altro tipo di elargizione caritatevole, i fondi necessari per riprendere il viaggio. Questa, però, è una scelta minoritaria, dato che la stragrande maggioranza dei migranti preferisce continuare subito il viaggio in autobus o taxi privati verso Bihać, capoluogo del cantone di Una-Sana, la punta nord-occidentale della Bosnia-Erzegovina circondata quasi completamente dal confine con la Croazia e principale luogo di concentrazione dei migranti.

¹⁵⁸ Elaborazione da OIM, ‘Flow Monitoring Europe’, <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

¹⁵⁹ Associated Press, “Struggling Bosnia sees infection surge in migrants, refugees”, 8 aprile 2021

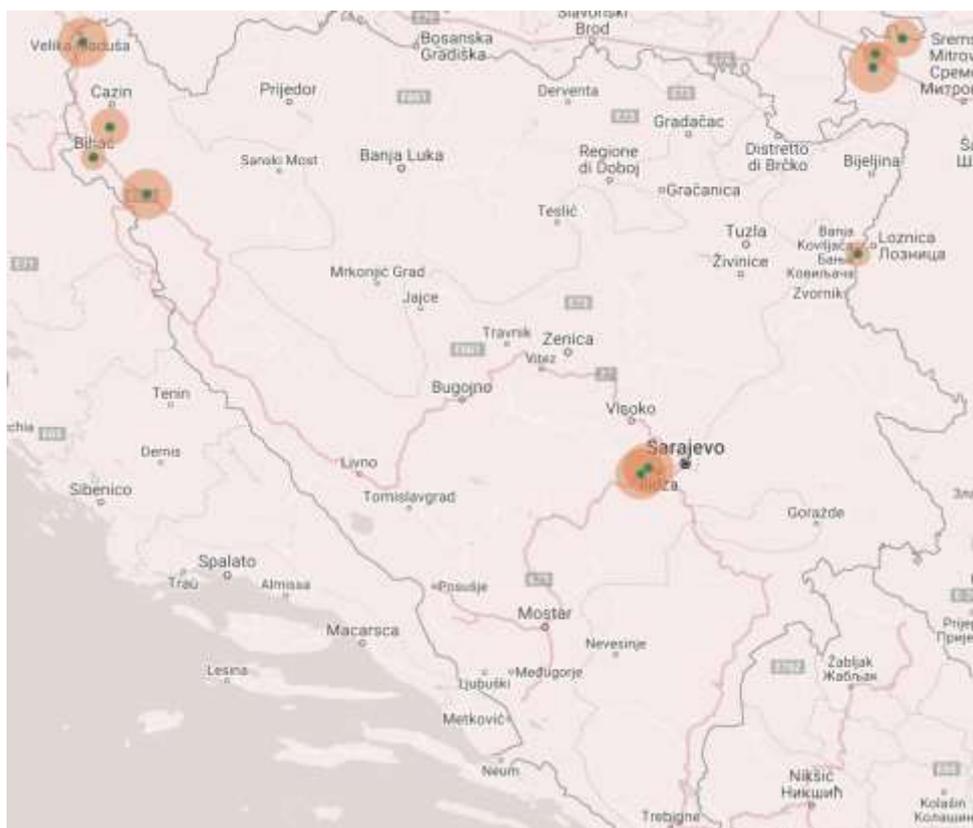
¹⁶⁰ Elaborazione da dati OIM, ‘Flow Monitoring Europe’, <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

¹⁶¹ Zoran Arbutina, “Bosnia: Unaccompanied child refugees face cold, violence”, DW, 1 febbraio 2021

Passare il confine in quell'area permette ai migranti di dover poi attraversare solo una piccola porzione di territorio croato prima di trovarsi in territorio Schengen, al di là del confine con la Slovenia, e consente inoltre di evitare i fiumi Sava e Una – facilmente pattugliabili e difficilmente attraversabili – che segnano quasi per intero il confine tra Bosnia-Erzegovina e Croazia. Questo ha fatto sì che il cantone di Una-Sana, bastione del partito bosgnacco SDA, diventasse un vero e proprio punto di raccolta dei migranti, in un gioco di rimpallo di responsabilità e di volute mancanze gestionali che ha portato alle difficili condizioni di vita per chi staziona in quelle zone in media dalle due settimane ai quattro mesi¹⁶² nel tentativo di recarsi in Croazia.

I campi di accoglienza in territorio bosniaco

Le autorità bosniache, all'intensificarsi dei flussi di passaggio corrispondenti alla chiusura del confine ungherese con Serbia e Croazia, si sono trovate largamente impreparate ad accogliere i migranti in transito e a garantire loro un adeguato trattamento, nonostante gli avvertimenti a tal riguardo di varie agenzie internazionali – avvertimenti raccolti da un *contingency plan* confidenziale per il governo bosniaco preparato da OIM e dall'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (UNHCR) come *early warning* nel momento di spostamento dei flussi verso ovest e basato sulle esperienze di Serbia e



Macedonia del Nord, indicando anche le aree del paese dove realizzare i primi centri d'accoglienza.

In verde, i principali campi di ricezione temporanea per migranti in Bosnia-Erzegovina¹⁶³

Nel 2018, con l'intensificarsi dei flussi e a fronte della scarsa consapevolezza e reattività delle autorità bosniache, OIM, sfruttando fondi destinati ad un progetto che copriva l'intera regione balcanica, ha costituito tre *mobile teams* che hanno iniziato a servire le aree di Sarajevo, Mostar (ed Erzegovina) e

¹⁶² Human Rights Watch, "Bosnia and Herzegovina: Migrants Left in the Cold", 21 gennaio 2021

¹⁶³ Elaborazione da dati OIM, 'Flow Monitoring Europe', <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

Bihać, assistendo gruppi di migranti e fornendo loro cure mediche. In quel periodo, la questione si è palesata con forza ai cittadini di Sarajevo, a causa della presenza di molti migranti che si accampavano nei parchi cittadini per giorni. La visita del presidente Erdogan nella capitale bosniaca nel maggio 2018 ha spinto le autorità locali ad affrontare per la prima volta la questione, ‘ripulendo’ l’area per garantire il decoro e smantellando così le tendopoli dei migranti. Le prime sistemazioni che le autorità bosniache misero a disposizione dei migranti erano strutture preesistenti, messe in piedi e finanziate da UNHCR:

- il centro per rifugiati di *Salakovac*, vicino Mostar, con un capienza di circa 240 posti letto e gestito dal Ministero per i Diritti Umani e i Rifugiati, in cui vivevano ancora una ventina di cittadini kosovari rimasti in Bosnia-Erzegovina dall’esodo del 1999. Parte di questo centro è poi stato affittato dal Ministero per i Diritti Umani e i Rifugiati al Ministero per la Sicurezza, per sistemare altri migranti;
- il centro per richiedenti asilo di *Deljiaš*, con un centinaio di posti e gestito dal Ministero per la Sicurezza;
- Centro di detenzione di *Lukavica* (Sarajevo Orientale, nel territorio della Republika Srpska) da 100 posti, gestito dal Servizio per gli Affari degli Stranieri, per persone soggette a restrizione della libertà di movimento in attesa di rimpatrio o che si sono macchiate di crimini.

Questi sono i centri preesistenti l’intensificarsi del fenomeno migratorio in Bosnia-Erzegovina, gestiti dalle autorità locali su strutture di proprietà pubblica. Come già evidenziato, l’aumento dei flussi dal 2018 ha portato a soluzioni-tampone che, alla lunga, hanno acquisito i contorni di unici approcci alla questione offerti dalle autorità bosniache, nonostante gli appelli delle varie organizzazioni internazionali (OIM e Unione Europea in testa) e i relativi fondi erogati affinché la gestione del fenomeno uscisse da una fase di perenne emergenza per diventare questione strutturale. Le soluzioni avanzate – i centri di accoglienza temporanea (*Temporary Reception Centers*, TRC) – sono tutte concentrate nel cantone di Una-Sana e in quello di Sarajevo e, di fatto, hanno seguito i movimenti e gli stanziamenti dei migranti. Un tentativo di aprire un centro di accoglienza nelle vicinanze di Tuzla non ha mai trovato seguito, soprattutto per l’opposizione della popolazione e delle autorità locali. Dal 2018 al 2020, sono state aperte (e in taluni casi, chiuse) le seguenti strutture:

- L’ex caserma di *Ušivak*, nella municipalità di Hadzići (cantone di Sarajevo). La struttura era stata affidato alla Croce Rossa locale per essere utilizzata come magazzino, ed è poi stata requisita dal Ministero della Sicurezza per farne un centro di accoglienza nell’ottobre 2018. È un centro misto gestito da OIM, ospitando all’inizio sia uomini singoli che famiglie, anche se dopo l’apertura del vicino campo di Blazuj, Ušivak oggi accoglie soprattutto gruppi familiari e minori non accompagnati. La capienza ufficiale del campo è di 400 posti, ma si è spesso arrivati al doppio, venendo usato dalle autorità bosniache per togliere pressioni ai campi nel cantone di Una Sana: secondo le stime più recenti fornite da OIM¹⁶⁴, il campo ospitava a fine Aprile 2021 circa 620 migranti.
- Il centro di *Blazuj* nella municipalità di Ilidza (cantone di Sarajevo), realizzato per ospitare uomini singoli nell’inverno 2019, con una capacità di 1400 posti letto tra tende e container, ma con punte di 2000 occupanti. Creato anch’esso su impulso del Ministero della Sicurezza e gestito da OIM, ospitava, a fine aprile 2021, quasi 1600 migranti.

I campi di Ušivak e Blazuj sono campi stabiliti dal Ministero della Sicurezza, gestiti da OIM ma sotto la supervisione di un rappresentante del Servizio per gli Affari degli Stranieri, l’agenzia statale bosniaca che si occupa di immigrazione, asilo e residenza. Trattandosi di ‘retrovie’ del fenomeno migratorio, questi campi hanno evidenziato meno criticità rispetto a quelli di Una Sana, dove invece il corto circuito tra capacità statali, respingimenti oltre frontiera e condizioni ambientali fa riaccendere periodicamente i riflettori dell’opinione pubblica sulla questione migratoria in Bosnia-Erzegovina.

¹⁶⁴ Elaborazione da dati OIM, ‘Flow Monitoring Europe’, <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

- Il primo centro nel cantone di Una Sana, nel luglio 2018, è stato aperto a *Cazin*, nell'ex hotel Sedra. Si tratta di una fatiscante struttura privata, per la quale OIM paga l'affitto ai proprietari, e su cui, proprio per questioni di proprietà, non è stato possibile operare alcuna miglitoria – inclusa, ad esempio, l'erogazione di acqua calda. Al momento è pensata come struttura per ospitare famiglie, insieme a minori non accompagnati che sono stati sistemati in container fuori dall'hotel. La capienza di Sedra si aggira intorno alle 300 persone.
- A partire dal maggio-giugno 2018, molti migranti in attesa di varcare il confine con la Croazia hanno trovato un rifugio nel vecchio studentato in rovina di *Borići*, vicino il capoluogo cantonale di Bihać. Grazie a dei fondi forniti dall'ufficio umanitario dell'Unione Europea (ECHO) è stato riparato il tetto del palazzo e ristrutturate alcune porzioni, rendendo la struttura un vero e proprio campo aperto nel dicembre 2018. Borići, che continua ad avere problemi di allacci alla rete idrica ed elettrica, può ospitare intorno ai 500 migranti, per lo più famiglie, anche se a fine aprile gli occupanti non superavano i 200.
- Il capannone privato di *Bira*, utilizzato a partire dall'ottobre nel 2018 e localizzato vicino al centro di Bihać, ha avuto una capacità ufficiale di 1500 persone, arrivate al doppio, ospitando singoli, famiglie e minori. Il campo, nonostante le proteste delle agenzie internazionali, è stato sgomberato e chiuso nel settembre 2020 dalle autorità cittadine e cantonali, a fronte dello scontento popolare per la massiccia presenza dei migranti e in vista delle elezioni locali del novembre di quell'anno. La chiusura di Bira è stato uno degli inneschi che ha portato al precipitare degli eventi nel campo di Lipa a fine dicembre 2020.
- Nell'ottobre 2018, il tentativo di centinaia di migranti di forzare il confine con la Croazia all'altezza del valico di frontiera di Maljevac, nei pressi di Velika Kladuša, aveva portato le autorità di Zagabria a chiudere il posto di confine, portando presto alle proteste dei cittadini del luogo, che vivono soprattutto grazie al lavoro oltrefrontiera e al commercio transfrontaliero. Un imprenditore privato che aveva le merci bloccate ha offerto così ai migranti un suo vecchio capannone, pagando spese di elettricità e riscaldamento, dando vita al centro di accoglienza di *Miral*, come sistemazione temporanea (originariamente prevista per un mese). Miral resta a tutt'oggi uno dei principali campi nel cantone di Una Sana, ospitando circa 1000 persone, soprattutto uomini singoli, con l'affitto pagato da OIM. A livello strutturale, si tratta del centro più problematico: nonostante la realizzazione di alcuni muri interni per creare delle stanze, le condizioni dell'edificio restano in pessimo stato.
- Nel maggio 2020, in risposta alle necessità di raggruppare il maggior numero di migranti che non avevano trovato accoglienza in un centro ma che restavano in accampamenti improvvisati nei boschi dell'area intorno a Bihać e Velika Kladuša per evitare eventuali diffusioni di COVID-19, OIM ha aperto il campo di *Lipa*, montando tende di grosse dimensioni ma avvertendo le autorità bosniache della necessaria temporaneità della struttura. Nonostante diverse minacce di chiusura quando, a partire dal settembre 2020, le condizioni atmosferiche in peggioramento hanno dimostrato la non sostenibilità del campo, il Ministero della Sicurezza di Sarajevo ha evitato di fornire una soluzione alternativa sostenibile: l'unico tentativo di portare alcuni dei migranti a Bira è stato ostacolato dalla popolazione locale di Bihać, di fatto rendendo il trasferimento impossibile. La mancanza di qualsiasi condizione oggettiva per la prosecuzione delle attività di ricezione a Lipa e la totale mancanza di cooperazione da parte delle autorità bosniache ha così spinto OIM, il 23 dicembre 2020, a chiudere Lipa e a iniziare le operazioni di smantellamento delle tende¹⁶⁵: prima che ciò avvenisse, un incendio, con molta probabilità appiccato dagli stessi migranti, ha distrutto larga parte del campo, rendendolo di fatto inutilizzabile e lasciando all'addiaccio i circa 1.500 occupanti del campo, che si sono uniti a circa altri 1.500 migranti che vivevano nei boschi circostanti in accampamenti di fortuna¹⁶⁶. Solo dopo una decina di giorni, a cavallo con l'inizio del 2021, e soltanto dopo un'intensa attività diplomatica portata avanti dai vertici della Commissione Europea (l'Alto Rappresentante per la Politica Estera Josep Borrell, il commissario agli affari interni Ylva Johansson e quello agli aiuti

¹⁶⁵ Danijel Kovacevic, "Bosnia's Troubled Lipa Camp Set Alight on Closure Day", Balkan Insight, 23 dicembre 2020

¹⁶⁶ UN News, "Bosnia and Herzegovina: Thousands of migrants lose shelter, after camp destroyed in fire", 24 dicembre 2020

umanitari e la gestione delle crisi Janez Lenarcic) con la Presidenza bosniaca e le autorità cantonali di Una Sana, le autorità bosniache hanno finalmente autorizzato l'esercito a montare dieci tende riscaldate, a cui se ne sono poi aggiunte cinque offerte da OIM, senza comunque permettere la riapertura di Bira, da molti considerata la soluzione migliore alla crisi. Oggi a Lipa ci sono in tutto venti tende e circa 800 migranti: le autorità di Sarajevo hanno acconsentito alla realizzazione di un vero e proprio centro di accoglienza temporanea per 1.500 persone, attualmente in fase di costruzione.

Il quadro delle competenze delle autorità bosniache sul tema migrazione

Una delle principali criticità legate alla questione migratoria in Bosnia-Erzegovina si rifà, da un lato, alla complicata struttura istituzionale del paese, emersa dagli accordi di pace di Dayton che nel 1995 misero fine alla guerra e, dall'altro, ai rapporti di forza tra questi vari livelli e, soprattutto, dei partiti etno-nazionalisti che da anni le occupano. In teoria, la questione apparirebbe abbastanza chiara, dato che la competenza in materia di migrazione è in mano al livello statale, attraverso il Ministero della Sicurezza, che in Bosnia-Erzegovina gestisce anche la Polizia di Frontiera e il Servizio per gli Affari degli Stranieri. Il Ministero, nei fatti, raccoglie però solo alcune competenze residue e, più in generale, di coordinamento, rispetto a chi ha effettivamente in mano la gestione dell'ordine pubblico in Bosnia-Erzegovina, ovvero le due entità – la Federazione e la Republika Srpska. Esse, infatti, hanno dei veri e propri Ministeri degli Interni (*Ministarstvo Unutarnjih Poslova*, MUP) che, a loro volta, controllano le rispettive polizie – per la Federazione la questione è ancora più complessa, dato che ognuno dei dieci cantoni che la compone ha a sua volta un Ministero degli Interni e una forza di polizia.

Questa estrema frammentazione del contesto securitario bosniaco si associa, quindi, ad una debolezza del Ministero della Sicurezza (che è stato denominato in questo modo proprio per non urtare le sensibilità autonomistiche della Republika Srpska, contrarie ad un Ministero degli Interni centrale) e ad un'assenza di proprie forze sul terreno che possano implementare decisioni assunte a livello statale. Così, le forze di polizia della Republika Srpska hanno solitamente gioco facile a spostare i migranti entrati lungo il confine con la Serbia verso il territorio della Federazione, o ad esprimere nel modo più categorico la propria contrarietà alla creazione di centri di accoglienza temporanea nel proprio territorio. La stessa cosa accade con i cantoni a maggioranza croata: nel maggio 2018, la polizia del cantone dell'Erzegovina-Neretva, a maggioranza croata, ha respinto alcuni autobus con 270 migranti scortati da agenti del Servizio per gli Affari degli Stranieri diretti al centro di Salakovac, costringendoli a tornare a Sarajevo: solo dopo intensi negoziati la polizia cantonale ha poi acconsentito all'arrivo dei migranti.

Questo episodio mostra come la frammentazione istituzionale e politica del paese abbia alla fine la meglio sulla ripartizione formale delle competenze, anche perché lo Stato è nei fatti il livello più debole della complicata struttura creata nel 1995 a Dayton. La questione migratoria viene quindi fortemente strumentalizzata dai partiti etno-nazionalisti che in maniera consociativa si spartiscono il potere dalla fine della guerra: esponenti politici serbi hanno addirittura utilizzato tale tema per allertare sul fatto che l'arrivo di migranti di religione islamica possa far variare gli equilibri etnici in Bosnia-Erzegovina, avvantaggiando i bosgnacchi¹⁶⁷. Ugualmente, gli esponenti politici serbi hanno posto il veto all'utilizzo delle forze armate bosniache per assistere la polizia di frontiera nel pattugliare il confine con la Serbia, da essi considerato alla stregua di una 'non frontiera' su cui non dispiegare un simbolo statale bosniaco come l'esercito¹⁶⁸.

Alla indisponibilità delle élite politiche serbe e croate di accollarsi parte del problema corrisponde la concentrazione di responsabilità sul cantone di Una Sana, a stragrande maggioranza bosgnacca e bacino elettorale dell'SDA, anche se sovente in contrasto con la linea ufficiale del partito dettata da Sarajevo – e fedele ad una linea autonomistica già espressa con forza durante la guerra. Al governo cantonale e alle amministrazioni municipali di Bihać e di Velika Kladaša è nei fatti lasciato un importante potere

¹⁶⁷ Infomigrants, "5,116 migrants arrive in Bosnia this year", 4 giugno 2018

¹⁶⁸ Infomigrants, "Controversy in Bosnia over army at the border proposal", 4 luglio 2019

discrezionale, come dimostrato nel caso della chiusura del campo di Bira e negli incidenti di Lipa. Livelli istituzionali gerarchicamente più bassi di chi ha le competenze in materia di migrazione finiscono quindi per dettare l'agenda, in un costante passaggio di responsabilità di cui spesso fanno le spese i migranti – le mancate migliorie o i ritardi negli allacci ad energia elettrica e acqua sono stati spesso dovuti agli ostacoli posti dalle autorità di Una Sana, nel tentativo di evitare di rendere il proprio territorio 'attraente' per i migranti.

Allo stato attuale, le istituzioni bosniache gestiscono direttamente solo i tre campi preesistenti di Salakovac, Delijaš e Lukavica, mentre quelli sorti successivamente, sia nel cantone di Sarajevo che in quello di Una Sana, sono gestiti da OIM con la presenza di un *focal point* del Servizio per gli Affari degli Stranieri. Il coinvolgimento di questi ultimi nelle attività di gestione del campo varia molto a seconda della persona posta, ma nei fatti il loro apporto non sembra essere di importanza sostanziale¹⁶⁹, tranne che – nei casi in cui ciò avviene – per le procedure di registrazione dei migranti al loro ingresso nei centri, consistente nella conta e nell'identificazione della nazionalità (che si basa il più delle volte su quello che dice il migrante).

Parte della difficoltà delle autorità locali sta nell'assenza di agenzie ed istituzioni adatte a gestire un fenomeno complesso come quello migratorio. Il Servizio per gli Affari degli Stranieri nacque come agenzia indipendente del Ministero della Sicurezza col compito principale di rilasciare permessi di soggiorno agli stranieri presenti in Bosnia-Erzegovina e controllare eventuali irregolarità relative al loro impiego, e non ha mai gestito questioni migratorie prima della crisi del 2018. Le competenze in materia sono state così faticosamente acquisite sul campo (un processo che però non può dirsi concluso), in un contesto di sostanziale opposizione dagli altri *stakeholders* locali coinvolti (soprattutto la Republika Srpska e il cantone di Una Sana) e di scarse dotazioni finanziarie, sempre in un'ottica che vede la questione migratoria essenzialmente come un problema di sicurezza¹⁷⁰.

Il ruolo degli attori internazionali

In questo contesto, le organizzazioni umanitarie internazionali hanno il compito e l'onere non soltanto di gestire i campi di accoglienza in Bosnia-Erzegovina, ma di negoziare e fare *advocacy* con le autorità locali per cercare di risolvere sia le emergenze quotidiane di natura tecnica legate alle condizioni di vita dei migranti che questioni politiche e di *policy* con i referenti istituzionali a tutti i vari livelli amministrativi del paese. In dettaglio, OIM si occupa di *shelter* (l'insieme di attività legate all'individuazione del sito e per la realizzazione di un centro di accoglienza), acquisto e/o affitto dei container, manutenzione delle strutture, *WASH* (acronimo di *water, sanitation and hygiene*, quindi servizi idrici, igienici, pulizia e sanificazione), *non-food items* (letti, materassi, kit per l'igiene personale, coperte, etc.), trasporti, coordinamento e gestione dei campi, fino alla raccolta e alla distribuzione del cibo ai migranti. UNHCR si occupa soprattutto di protezione dei richiedenti asilo: anche se le percentuali di chi richiede effettivamente protezione internazionale alle autorità bosniache si aggira intorno ad una media del 5% del totale, sono in molti i migranti che esprimono comunque una intenzione in principio di richiederlo. Questo avviene a fini essenzialmente utilitaristici, visto che il *white paper*, dato a chi accede al primo step dell'asilo, permette ai migranti di accedere a campi migliori e, in certi casi, anche ad alloggi privati. Da segnalare inoltre la presenza del Danish Refugee Council, organizzazione non governativa danese che spesso si unisce a OIM e UNHCR nei campi fornendo soprattutto assistenza medica e supporto alle vittime di violenza di genere. In molti casi, le agenzie finora citate assistono non soltanto gli ospiti dei centri di accoglienza, ma anche i gruppi che trovano sistemazione al di fuori di essi – solitamente, intorno al 10-15% del totale.

Il ruolo di principale *donor* è svolto dall'Unione Europea, sia attraverso la DG HOME della Commissione che tramite la Delegazione di Sarajevo. Nel dicembre 2020, la Commissione ha approvato

¹⁶⁹ Interviste, personale OIM e UNHCR, Sarajevo 2021

¹⁷⁰ Elisabetta Deidda, "Bosnia and Herzegovina: A Migrant Hotspot at the Gates of Fortress Europe", Linköping University, 2020

un pacchetto di assistenza alla gestione del fenomeno migratorio per la Bosnia-Erzegovina del valore di 25 milioni di euro, volto soprattutto alla fornitura di alloggi, cibo, assistenza medica e servizi sociali ai migranti, nonché al training degli *stakeholders* locali. Il pacchetto dello scorso dicembre va ad aggiungersi ai consistenti fondi già stanziati dalla Commissione, che dal 2018 ad oggi arrivano in totale alla cifra di 85,5 milioni di euro, di cui 10,3 milioni per assistenza umanitaria. Al contrario di quanto avviene per altri paesi della regione balcanica, gli stanziamenti europei non vanno direttamente alle istituzioni locali ma vengono incanalati attraverso i già citati attori internazionali, OIM in primis. La Commissione ha inoltre stanziato 8 milioni di euro per Bosnia-Erzegovina e Serbia per un'azione rivolta al contrasto del COVID-19 tra i migranti in quei paesi. Tali fondi vanno ad aggiungersi a quelli che, dal 2007, l'Unione ha fornito a Sarajevo nell'ambito della gestione dei confini, asilo e migrazione, per un totale di 41 milioni di euro. Dal dicembre 2020, un *Senior Expert* UE in ambito migratorio è stato distaccato presso il Ministero della Sicurezza, con compiti di assistenza in gestione e coordinamento¹⁷¹.

Il ruolo dell'Unione Europea nel contesto della gestione del fenomeno migratorio in Bosnia-Erzegovina è, comunque, soprattutto politico. Bruxelles ha spesso cercato di legare il miglioramento delle capacità politiche e gestionali bosniache in questo ambito al percorso di avvicinamento del paese alla *membership* comunitaria, con risultati spesso non soddisfacenti. La Bosnia-Erzegovina non ha ancora ottenuto lo status di paese candidato: tale traguardo è condizionato all'implementazione di riforme enumerate in 14 priorità chiave che la Commissione ha enunciato nella sua Opinione sulla candidatura bosniaca, pubblicata nel maggio 2019¹⁷². Tra esse, rientra il miglioramento della protezione e dell'inclusione di varie categorie di individui considerati vulnerabili, tra cui figurano anche i migranti e i richiedenti asilo. Tale condizionalità – seppur blanda, dato che tra le 14 priorità ve ne sono varie più urgenti e sistematiche – non ha comunque sortito un effetto visibile nell'approccio delle autorità bosniache sulla questione migratoria, come dimostrato dagli eventi che hanno portato alla chiusura del campo di Bira e alle dinamiche intorno a quello di Lipa.

Di fronte ad un argomento considerato politicamente intoccabile, la *moral suasion* e la promessa di ulteriori fondi – che però, come si è visto, non vengono quasi mai dati direttamente in mano ai bosniaci – poco hanno potuto per imprimere una vera svolta alla gestione del fenomeno migratorio in Bosnia-Erzegovina¹⁷³. In questo contesto, va anche vista la mancata ratifica dell'accordo tra governo bosniaco e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), risalente al gennaio 2019 ma mai entrato in vigore soprattutto per la contrarietà della Republika Srpska¹⁷⁴. Il rappresentante serbo nella Presidenza tripartita bosniaca, Milorad Dodik, ha di fatto posto il suo veto all'approvazione finale dello *Status Agreement* nel febbraio 2020, sostenendo che il dispiegamento di Frontex avrebbe di fatto reso il confine tra Bosnia-Erzegovina e Croazia ancora più rigido, lasciando così i migranti all'interno del territorio bosniaco¹⁷⁵. Questo nonostante gli appelli della Polizia di Frontiera bosniaca, che lamenta una cronica mancanza di organico, soprattutto per pattugliare il confine con Serbia e Montenegro.

Al di là della questione di Frontex, che non sembra essere risolvibile nel breve-medio termine (soprattutto visto che la Bosnia-Erzegovina sta per entrare nel prossimo ciclo elettorale, quello del 2022), la percezione diffusa nella classe politica bosniaca e, per certi versi, tra la cittadinanza, è che l'Unione Europea abbia esternalizzato la gestione delle migrazioni dirette verso i suoi Stati membri ai paesi del Balcani Occidentali, e soprattutto verso la Bosnia-Erzegovina, che così pagherebbe il costo di costo di fungere da 'frontiera' della 'Fortezza Europa' senza goderne dei benefici¹⁷⁶. In un ambiente politicamente e mediaticamente molto polarizzato, smontare tale percezione risulta particolarmente difficile: ciononostante, i primi due trimestri del 2021 hanno fatto registrare alcune note positive, soprattutto verso la realizzazione da parte del Ministero della Sicurezza di un campo effettivo a Lipa e la

¹⁷¹ Benjamin Bathke, "EU offers additional aid to Bosnia but urges to rebuild migrant camp", InfoMigrants, 4 gennaio 2021

¹⁷² European Commission, "Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union", 29 maggio 2019

¹⁷³ Interviste, personale Delegazione UE, Sarajevo 2021

¹⁷⁴ StateWatch.org, "Briefing: External action: Frontex operations outside the EU", 21 marzo 2021

¹⁷⁵ Danijel Kovacevic, "Dodik Stops Bosnia From Cooperating With Frontex", Balkan Insight, 20 febbraio 2020

¹⁷⁶ Elisabette Deidda, "Bosnia and Herzegovina: A Migrant Hotspot at the Gates of Fortress Europe", Linköping University, 2020

stesura da parte dello stesso Ministero della prima strategia bosniaca sulla migrazione, attualmente ancora in elaborazione. Sull'altro piatto della bilancia, gli appelli per la creazione di un'agenzia statale che si dedicasse esclusivamente alla questione migratoria, raggruppando competenze diffuse e superando l'approccio essenzialmente securitario al problema, è stata cassata dal Presidente del Consiglio bosniaco Zoran Tegeltija.

In generale, nonostante le importanti risorse messe in campo da Bruxelles, la situazione migratoria in Bosnia-Erzegovina mostra i limiti dell'approccio dell'Unione Europea sul tema. Affrontare tatticamente la questione attraverso i finanziamenti non risolve i nodi strategici, che rendono il fragile paese balcanico un limbo per i migranti, di fatto intrappolati in una sacca di territorio non comunitario e vittime dell'esternalizzazione della gestione del fenomeno ormai imperante. Così come su altri quadranti, anche in Bosnia-Erzegovina la prevalenza dell'interesse governativo su quello comunitario ha di fatto bloccato la gestione strategica e non emergenziale del fenomeno, cosa che nel contesto bosniaco ha ripercussioni ancora più pesanti data la sua fragilità politico-istituzionale.

Le relazioni tra Bosnia-Erzegovina e Croazia sul tema migratorio

La percezione della Bosnia-Erzegovina come 'stanza d'attesa' per i migranti che aspirano ad entrare in territorio comunitario diffusa tra le istituzioni bosniache è rafforzata dalla crescente intransigenza dimostrata dalla Croazia e dalla sua attiva politica di respingimenti verso coloro che riescono ad attraversare il confine tra i due paesi nei boschi oltre Bihać e Velika Kladuša, nella zona di Bosanska Bojna. Secondo stime fornite dal ministro dell'interno del cantone di Una Sana, nel 2020 le forze di polizia croate hanno riportato oltre il confine bosniaco circa 7.100 migranti che erano riusciti ad attraversare il confine¹⁷⁷. Altre stime parlano di 18.000 migranti ricacciati sin dall'inizio della pandemia. Tali *pushbacks* avvengono fuori dal rispetto delle normali procedure di ricezione di migranti e di richiedenti asilo e molto spesso vengono eseguiti attraverso la minaccia e il ricorso alla violenza e a pratiche umilianti¹⁷⁸. I racconti di molti migranti ricacciati in territorio bosniaco sono stati spesso raccolti e verificati dalle ONG che lavorano sull'assistenza a chi intraprende il cosiddetto *Game* – il percorso che dalla Bosnia-Erzegovina porta in Croazia, Slovenia, Italia e/o Austria. Secondo la rete di ONG internazionali *Border Violence Monitoring Network*, nel 2020 l'uso sproporzionato di violenza e abusi è stato riportato in quasi il 90% di testimonianze raccolte da migranti, un aumento del 10% rispetto al 2019¹⁷⁹. Casi di respingimenti e l'uso di pratiche degradanti da parte della polizia di frontiera croata sono stati anche raccolti dall'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea¹⁸⁰; nella stragrande maggioranza dei casi, le autorità croate negano qualsiasi abuso ed evidenziano come le proprie forze di polizia siano anzi impegnate in opere di salvataggio di migranti, che spesso finiscono su campi minati o in terreni particolarmente accidentati. Sulla carta, in alcuni casi, le autorità croate si sono impegnate ad indagare sui presunti abusi riportati, finora però senza riscontri effettivi.

In chiave bilaterale, il tema dei respingimenti ha contribuito a complicare le già non facili relazioni tra Bosnia-Erzegovina e Croazia. Nel febbraio 2021, il ministro degli esteri croato Gordan Grlić-Radman, durante una visita a Mostar, ha chiesto che le autorità bosniache aprissero centri di raccolta lungo il proprio confine orientale, da dove i migranti entrano dalla Serbia, per alleggerire la pressione sulla frontiera con la Croazia – la stessa posizione era stata portata dal ministro qualche giorno prima ad una riunione del Consiglio Affari Esteri UE¹⁸¹. Il governo di Zagabria si fa inoltre portavoce – e allo stesso tempo ispiratore – dell'intransigenza dei principali attori politici croato-bosniaci nel non condividere la

¹⁷⁷ Danijel Kovacevic, "Croatia Returned 7,000 Refugees in 2020, Bosnian Minister Says", Balkan Insight, 15 gennaio 2021

¹⁷⁸ Lorenzo Tondo, "Police searched my baby's nappy': migrant families on the perilous Balkan route", The Guardian, 1 febbraio 2021

¹⁷⁹ Border Violence Monitoring Network, "BALKAN REGION REPORT – MARCH 2021", Marzo 2021

¹⁸⁰ EU Agency for Fundamental Rights, "Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders", 2020

¹⁸¹ N1, "Croatia FM for accommodating migrants in camps along Bosnia's eastern border", 2 febbraio 2021

responsabilità della gestione dei migranti, facendo eco alla loro contrarietà all'apertura di nuovi centri di ricezione temporanea nei cantoni a maggioranza croata in Erzegovina.

Conclusioni e prospettive

Quanto esaminato finora evidenzia come, la Bosnia-Erzegovina abbia scarse capacità gestionali per affrontare i flussi migratori sul proprio territorio: una questione che, però, è prima di tutto politica, e solo dopo tecnica. La decrescita dei flussi testimoniata a cavallo tra 2020 e inizio 2021 non sembra destinata a perdurare, soprattutto con il graduale calo dell'incidenza di casi da COVID-19 e il miglioramento delle condizioni climatiche. Non sarà possibile avere alcun miglioramento sul terreno se le condizioni politiche relative alla questione migratoria non cambieranno, tanto da parte dell'UE che per quel che riguarda la condivisione delle responsabilità su tutto il territorio bosniaco. Per quanto siano stati registrati incoraggianti passi in avanti, essi necessitano di una costante opera di *advocacy* da parte delle istituzioni internazionali, Unione Europea e OIM in primis, cosa che, nel contesto di un complicato quadro come quello bosniaco, può a volte venire meno a fronte di altre emergenze.

La prossima apertura del ciclo elettorale nel 2022, con le elezioni per tutti i livelli istituzionali del paese, renderà il clima intorno ai migranti ancora più ostico, con un prevedibile aumento della retorica negativa e di uno 'scaricabarile' di responsabilità tra i diversi partiti. Non sembra inoltre probabile che la Croazia muti nel breve termine il proprio approccio in tema di respingimenti, rendendo così i tempi di permanenza dei migranti in Bosnia-Erzegovina ancora più lunghi. La strada per passare da una gestione emergenziale ad una strutturata del fenomeno migratorio in Bosnia-Erzegovina sembra così ancora lunga, con il problema pronto a tornare sotto le luci dei riflettori al prossimo inverno – così come ormai accade dal 2018 in poi.

4. Grecia-Bulgaria, le porte UE alla “rotta balcanica”

Francesco Martino, OBCT

Nella dinamica della cosiddetta “rotta balcanica”, una delle direttrici principali dei flussi migratori diretti verso l'Unione europea - e più specificatamente verso i paesi più ricchi dell'UE – Grecia e Bulgaria rappresentano un nodo di particolare interesse. I due Stati membri, infatti, condividono confini diretti (terrestri e marittimi) con la Turchia, divenuta negli ultimi anni (e soprattutto dopo l'esplosione della guerra civile in Siria) il principale snodo dei flussi migratori diretti verso l'UE nel Mediterraneo orientale.

Nello specifico, Grecia e Turchia condividono una frontiera terrestre che si snoda per 200 chilometri lungo le rive del fiume Evros/Meriç, e che separa le regioni di Tracia orientale e Tracia occidentale oltre ad un confine marittimo estremamente elaborato, vista la presenza di numerosissime isole elleniche a distanza ridotta dalle coste della piattaforma anatolica. Bulgaria e Turchia (nella sua parte europea) sono invece separate da una frontiera terrestre che si sviluppa per 269 chilometri, in un'area prevalentemente montagnosa e scarsamente popolata.

A lungo secondaria rispetto alle tradizionali rotte, quella “occidentale” - che punta alla Spagna – e quella “centrale” - diretta principalmente alle coste dell'Italia meridionale e di Malta - , la “rotta orientale” di cui la “rotta balcanica” è naturale estensione è sempre più battuta a partire dal 2012¹⁸², ed è esplosa clamorosamente nel biennio 2015-2016, con l'aggravarsi di conflitti, instabilità e conseguenti crisi umanitarie nell'area mediorientale (Siria, Iraq, Afghanistan).

Solo nel periodo ottobre 2015 – giugno 2016, quasi un milione di persone sono migrate verso il cuore dell'Unione europea attraverso la “rotta balcanica”¹⁸³, con un picco di 221mila arrivi attraverso il Mediterraneo orientale nel solo mese di ottobre 2015 (dati UNHCR).



Visualizzazione geografica della cosiddetta “rotta balcanica”. Fonte: UNHCR

¹⁸² <https://www.infomigrants.net/en/post/2546/the-balkan-route-explained>

¹⁸³ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/reach_report_consolidated_report_on_migration_to_europe_through_the_western_balkans_2015-2016_july_2016.pdf

La fase acuta della crisi migratoria attraverso i Balcani ha vissuto un momento di svolta con la firma dell'accordo tra Unione Europea e Turchia sulla gestione dei flussi, avvenuta il 18 marzo 2016. Un'intesa estremamente discussa e controversa soprattutto per le sue ricadute sul rispetto dei diritti di migranti e richiedenti asilo, con cui l'UE ha di fatto esternalizzato la gestione e il controllo delle proprie frontiere esterne alla Turchia¹⁸⁴. La Turchia si è impegnata a prendere tutte le misure necessarie per bloccare le rotte migratorie attive tra il suo territorio e l'Unione europea, e a riammettere tutti i migranti irregolari arrivati in territorio greco dopo il 20 marzo 2016¹⁸⁵. Da parte sua, l'UE si è impegnata a versare ad Ankara circa 6 miliardi di euro¹⁸⁶ come aiuto umanitario entro il 2018, oltre a promettere un'accelerazione nel processo di facilitazione dei visti per i cittadini turchi in ingresso in Europa.

Grecia e Bulgaria, porta d'ingresso per migranti sul suolo dell'Unione europea, sono stati quindi i paesi Ue su cui le vicende relative all'apertura e alla chiusura della rotta balcanica e allo sviluppo dei complessi rapporti con Ankara hanno avuto un impatto immediato e diretto.

Rispetto alla gestione della questione migratoria, in questi anni Atene e Sofia hanno mostrato non pochi elementi in comune: entrambi i paesi hanno affrontato la crisi migratoria in forti difficoltà economiche (quella bulgara è l'economia più debole dell'UE, mentre la Grecia è di gran lunga il paese dell'Unione che più ha sofferto dopo la crisi economica del 2008), con sistemi di assistenza sociale e protezione dei diritti di rifugiati e migranti troppo spesso insufficienti, ed estrema difficoltà nelle politiche di integrazione.

Nella stragrande maggioranza dei casi, sia Grecia che Bulgaria rappresentano – almeno nelle intenzioni dei migranti – meri punti di passaggio, vista la esplicita volontà di raggiungere i paesi più sviluppati dell'Europa centro settentrionale, Germania in primis.

Accanto alle similitudini, non mancano significative differenze. Se Atene ha sviluppato negli ultimi anni relazioni sempre più difficili col vicino turco, sia sulla questione migranti che per dispute territoriali ed economiche, Sofia ha fatto dei buoni rapporti con Ankara un pilastro delle proprie relazioni regionali, spinta in primo luogo proprio dalla volontà di evitare nuovi episodi di arrivo in massa di rifugiati dalla Turchia.

Una differenza di approccio che ha portato importanti conseguenze soprattutto durante la breve, ma pesante crisi del febbraio/marzo 2020, che ha investito violentemente la Grecia, lasciando invece ai margini la vicina Bulgaria.

Per Sofia la firma dei trattati Ue-Turchia ha significato in questi anni un rapido calo del numero degli ingressi, scoraggiati anche dalla militarizzazione del confine, dalla presenza di aggressivi gruppi paramilitari anti-migranti e da pesanti difficoltà nell'implementare misure anche minime di integrazione dei migranti che si trovavano già sul suo territorio.

Anche la Grecia ha visto una diminuzione degli arrivi ma il fenomeno è rimasto comunque significativo, soprattutto per gli sbarchi sulle isole dell'Egeo orientale. Su cinque di queste isole, il governo ellenico ha creato i controversi “centri di ricezione ed identificazione”, previsti dagli accordi Bruxelles-Ankara, trasformatisi però presto in strutture sovraffollate e senza minime condizioni di vivibilità. Una situazione resa ancora più pesante dalla pandemia di Covid-19, sfociata nella drammatica distruzione del maggiore dei centri – quello di Moria, sull'isola di Lesbo – nel settembre 2020.

¹⁸⁴ <https://www.affarinternazionali.it/2021/03/ue-turchia-5-anni-dopo-migranti/>? Secondo i dati forniti dall'UNHCR, la Turchia è oggi il paese al mondo che ospita la comunità più numerosa di rifugiati, con almeno 3,6 milioni di siriani oltre a 370 mila di nazionalità diverse. Solo il 2% dei rifugiati presenti nel paese vive attualmente i centri di permanenza temporanea, mentre il 98% risiede fianco a fianco alla comunità ospite [https://reliefweb.int/report/turkey/unhcr-turkey-fact-sheet-september-](https://reliefweb.int/report/turkey/unhcr-turkey-fact-sheet-september-2020#:~:text=Turkey%20is%20home%20to%20the,asylum%20seekers%20of%20other%20nationalities.&text=Over%2098%20per%20cent%20of,2%25%20in%20Temporary%20Accommodation%20Centres.)

2020#:~:text=Turkey%20is%20home%20to%20the,asylum%20seekers%20of%20other%20nationalities.&text=Over%2098%20per%20cent%20of,2%25%20in%20Temporary%20Accommodation%20Centres.

¹⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_16_963

¹⁸⁶ <https://www.balcanicaucaso.org/Occasional-papers/L-implementazione-dell'accordo-UE-Turchia.-Gli-effetti-sull'accoglienza-Marzo-2017>

Sottoposta ad una pressione migratoria ridotta, ma costante, la Grecia negli ultimi anni sembra aver intrapreso sempre più spesso la strada dell'adozione di misure illegali, come i respingimenti in mare, e fatica a garantire la tutela delle fasce più vulnerabili dei migranti presenti sul proprio territorio, come i minori non accompagnati.

Grecia e migranti, una crisi strutturale

Vista la sua posizione geografica strategica, naturale estensione del continente europeo nel cuore del Mediterraneo orientale e i confini con la Turchia – sia lungo il corso del fiume Evros/Meriç che tramite le numerosissime isole situate a poche miglia marittime dalle coste dell'Anatolia – la Grecia si è presto delineata come principale sbocco dei flussi migratori lungo la cosiddetta “rotta orientale”¹⁸⁷, prima tappa della “rotta balcanica” diretta verso il cuore dell'Unione europea.

Il tratto di mare che separa le coste turche da isole come Lesbo, Chio, Kos, Kastellorizo, Rodi, Samo è spesso largo non più di qualche chilometro, una traversata relativamente breve – anche se non meno pericolosa – rispetto alle rotte del Mediterraneo centrale che toccano l'Italia e Malta, elemento centrale nella scelta della rotta da parte di rifugiati, richiedenti asilo e migranti per raggiungere il territorio europeo.



Le isole greche maggiormente coinvolte dagli sbarchi di rifugiati e migranti – fonte WEB

Il confine di terra, che segue il corso del fiume Evros/Meriç, seppur utilizzato, analizzando i dati di lungo periodo rappresenta una scelta secondaria, anche perché già nel 2012 il governo di Atene aveva deciso di costruire una barriera fisica di circa 10 chilometri sull'unico tratto confinario non segnato dal fiume¹⁸⁸, inaugurando la politica di ostruzione fisica dei confini per contenere i flussi migratori che sarebbe poi stata implementata negli anni successivi da numerosi governi europei¹⁸⁹, tra cui anche la vicina Bulgaria.

¹⁸⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/eastern-mediterranean-route/>

¹⁸⁸ <https://www.pri.org/stories/2012-12-17/greece-completes-border-wall-keep-out-immigrants>

¹⁸⁹ Nell'ottobre 2020 il governo greco ha annunciato un'ulteriore espansione dell'infrastruttura, dal costo di circa 63 milioni di euro, che dovrebbe raggiungere una lunghezza complessiva di circa 36 chilometri. In aggiunta, dovrebbe

Proprio la chiusura del confine di terra ha però coinciso con l'inizio di una fase nuova, col forte incremento degli arrivi sulle isole greche: se nel 2012 erano soltanto 3600, nel 2013 il numero è triplicato per arrivare a 11.400, per poi quadruplicare di nuovo fino a raggiungere i 43.500 nel 2014¹⁹⁰.

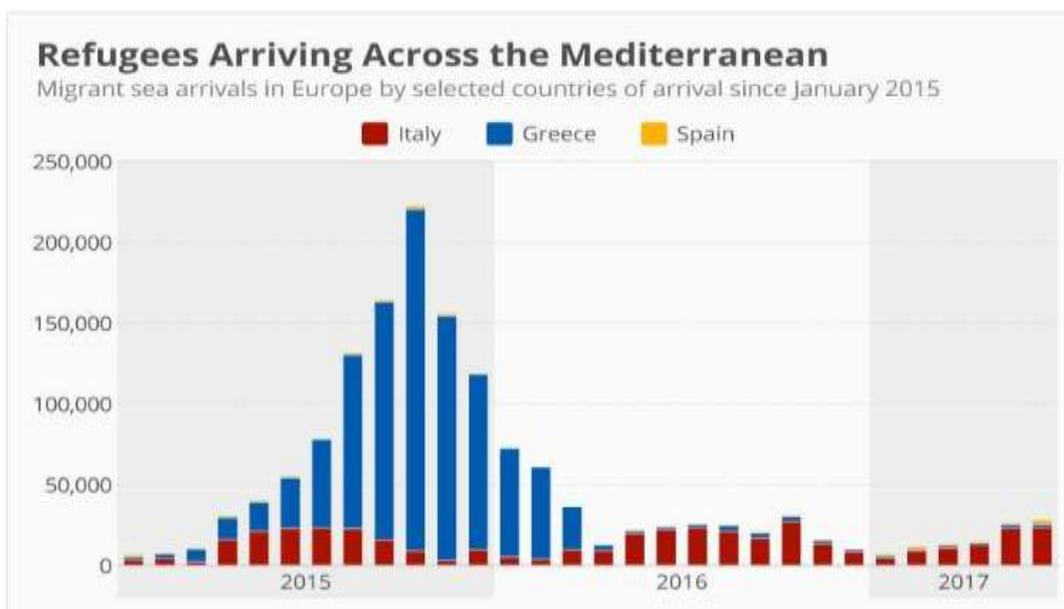
Se fino a quel momento il principale approdo delle rotte migratorie dirette verso l'Europa era stata l'Italia (con circa 170mila arrivi nel 2014) è il 2015 che segna una svolta per la Grecia, con una vera e propria esplosione lungo la “rotta orientale” diretta alle sue coste (vedi grafico).

Alimentato dalla tragedia della guerra civile in Siria, ma anche dalle situazioni di perdurante instabilità in Iraq, Afghanistan, Pakistan e Iran, nel 2015 il numero di ingressi in Grecia ha subito un drammatico aumento, provocando una vera e propria crisi umanitaria. Nel corso di dodici mesi, poco meno di un milione di persone sono arrivate in Grecia¹⁹¹, mettendo in estrema difficoltà le autorità elleniche dotate di limitata capacità di gestione, registrazione e accoglienza e creando una situazione caotica soprattutto nei principali punti di ingresso, le isole di Lesbo e Chio.

La grande maggioranza dei rifugiati in arrivo, provenienti soprattutto da Siria (56%, Afghanistan (24%), Iraq (10%) e Pakistan (2,7%) non intendeva però restare e chiedere asilo o forme di protezione umanitaria in Grecia: secondo i dati dell'Agenzia greca per i rifugiati, le domande di asilo per il 2015 non hanno superato le 13.200, pari ad appena l'1,5% dei migranti registrati all'ingresso¹⁹².

La Grecia, il paese più colpito dalla crisi economica del 2008, con un sistema di previdenza sociale spesso debole e inefficace e con un elevato tasso di disoccupazione (pari al 24,9% nel 2015), non veniva vista come un possibile paese di destinazione finale, ma di mero transito. Le interviste realizzate da UNHCR, dall'IOM e dalle moltissime ONG impegnate a contrastare la fase più acuta della crisi, hanno mostrato una diffusa volontà tra gli interpellati a continuare il proprio viaggio verso l'Europa centro-settentrionale, soprattutto Germania e Svezia¹⁹³.

Grafico 9. Arrivi di Rifugiati in Europa attraverso il Mediterraneo nel periodo 2015 – 2017



Fonte: UNHCR

essere realizzata la copertura tramite fotocamere dell'intero confine di terra tra Grecia e Turchia
<https://www.infomigrants.net/en/post/28019/greek-government-finalizes-plans-for-wall-on-turkish-border>

¹⁹⁰ <https://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>

¹⁹¹ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MonthlyTrendsofNationalities-ArrivalstoGreeceItalyandSpain-31December2015.pdf>

¹⁹² Vedi: ESPN - Flash Report, Agosto 2016

¹⁹³ <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

Effettivamente, centinaia di migliaia di persone, dopo aver raggiunto la Grecia continentale, hanno proseguito attraverso i paesi dei Balcani occidentali, riuscendo dopo settimane o mesi a raggiungere i paesi dell'Europa centro-nord, anche grazie alla spinta della politica delle “porte aperte” della cancelliera tedesca Angela Merkel¹⁹⁴. La situazione è però radicalmente cambiata a partire da inizio marzo 2016, quando prima Slovenia e Serbia¹⁹⁵ e poi Croazia e Macedonia (del Nord)¹⁹⁶ hanno preso la decisione di chiudere definitivamente i propri confini, sigillando la “rotta balcanica”.

In Grecia, questi provvedimenti hanno creato un vero e proprio “imbuto” al confine con la Macedonia del Nord¹⁹⁷ portando alla creazione di un campo improvvisato nei pressi del villaggio di Idomeni, dove migliaia di persone, si sono concentrate per settimane in condizioni critiche nel vano tentativo di attraversare il confine¹⁹⁸.



Rifugiati siriani nel campo improvvisato di Idomeni. Aprile 2016 – foto F.Martino/OBCT

Alcune settimane dopo - il 20 marzo 2016 - Unione europea e Turchia hanno raggiunto un accordo quadro sulla gestione dei flussi migratori. Secondo l'intesa, tutti i migranti arrivati in Grecia in cerca di protezione internazionale dopo quella data sono soggetti a possibile respingimento in Turchia dopo l'esame della propria domanda di asilo ed obbligati ad attendere una risposta all'interno degli “hotspot”¹⁹⁹ istituiti sulle isole greche.

Una decisione fortemente contestata dalle ONG²⁰⁰, ma anche dall'UNHCR, che si opponevano alla prevedibile trasformazione degli “hotspot” in centri di detenzione sovrappopolati e gestiti dalle autorità

¹⁹⁴ <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-03-2019-0024/full/html>

¹⁹⁵ <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/balkan-route-closed-after-cascade-of-border-shutdowns/>

¹⁹⁶ <https://www.bbc.com/news/world-europe-35763101>

¹⁹⁷ Nel 2018 il nome del paese è cambiato da “Macedonia” a “Macedonia del Nord” in seguito agli accordi di Prespa col governo greco, che hanno messo fine alla decennale “disputa sul nome”. Vedi: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/La-Macedonia-del-Nord-e-gli-accordi-di-Prespa-trionfo-o-disfatta-192496>

¹⁹⁸ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Grecia/Idomeni-frammenti-di-vita-dal-campo-169941>

¹⁹⁹ Col termine “hotspot” si indicano i “centri di ricezione ed identificazione” istituiti su cinque isole greche dell'Egeo in seguito agli accordi Ue-Turchia

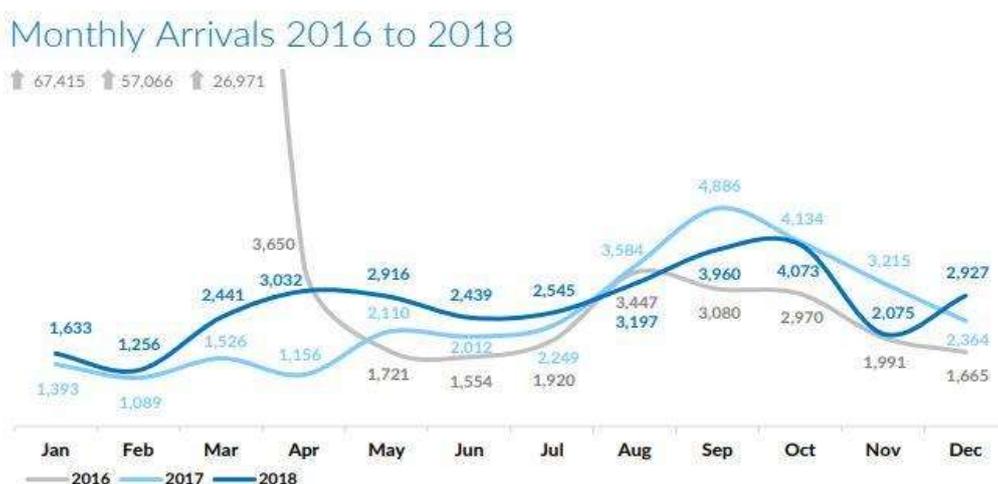
²⁰⁰ http://www.amnesty.eu/content/assets/Docs_2016/ReportsBriefings/Trappe_d_in_Greece_final_140416.pdf

di polizia, con una drastica limitazione della possibilità di garantire ai rifugiati la salvaguardia dei loro diritti tutelati da previsioni europee e impegni internazionali²⁰¹.

Al tempo stesso, circa 46mila rifugiati, arrivati in Grecia prima della firma degli accordi, perdevano il diritto di poter viaggiare verso altri paesi europei, rimanendo di fatto costretti a rimanere in Grecia. Davanti a loro le opzioni disponibili erano due: chiedere asilo nel paese o candidarsi per il ricollocamento a seconda della disponibilità all'accoglienza fornita dagli altri stati membri, una strada che si sarebbe presto rivelata estremamente difficile²⁰², soprattutto a causa dell'opposizione ai piani di redistribuzione proposti da Bruxelles di paesi come Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca²⁰³.

L'accordo con la Turchia ha portato ad un repentino crollo degli arrivi in Grecia: nel 2016 il numero è sceso a circa 175mila (per altro costituito da persone arrivate in gran parte nei mesi precedenti l'intesa) e nel 2017 si è passati a 35mila. Benché negli anni seguenti ci sia stato un significativo rimbalzo (50mila nel 2018, 74mila nel 2019²⁰⁴ - dati UNHCR), gli arrivi sono rimasti lontani dalle vette del biennio 2015-16, delineando però la gestione dei flussi in entrata in Grecia non più come emergenza, ma piuttosto come fenomeno strutturale.

Grafico 10. Trend degli arrivi di rifugiati e migranti in Grecia nel periodo 2016 – 2018



Fonte: UNHCR

La crisi di inizio 2020, i rifugiati nella morsa dello scontro Turchia-Grecia-Ue

Criticato da più parti per gli effetti sulla protezione dei diritti dei rifugiati²⁰⁵, l'accordo Turchia-Ue, che ha avuto in Grecia le maggiori ricadute, è stato messo in discussione da molti osservatori per la sua sostanziale fragilità²⁰⁶, visto l'ampio spazio di manovra lasciato alla Turchia. Tra l'altro, pochi mesi

²⁰¹ In segno di protesta contro gli accordi UE-Turchia, molte delle Organizzazioni non governative attive in Grecia hanno limitato o cessato le proprie attività in loco

²⁰² <https://reliefweb.int/report/greece/voluntary-greece-other-european-countries>

²⁰³ Nel 2015 erano 120mila i rifugiati che avrebbero dovuto essere redistribuiti all'interno dell'Unione europea, di questi circa 50mila si trovavano in Grecia. Vedi: <https://euobserver.com/migration/147971>

²⁰⁴ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

²⁰⁵ <https://www.ecre.org/editorial-eu-turkey-deal-5-years-on-fundamentals-remain-unchanged/>

²⁰⁶ Più volte, nel corso degli anni successivi alla firma degli accordi, il presidente turco ha minacciato di sospenderli in seguito a scontri diplomatici con paesi europei, come nel caso dei dissapori con Germania ed Olanda del marzo 2017. Vedi <https://www.balkanicaucaso.org/Media/Multimedia/Turchia-UE-Ankara-minaccia-di-riaprire-la-rotta-balkanica>

dopo, a seguito di un fallito golpe militare nel luglio 2016, il paese si trasformava in un regime autoritario sotto la guida del presidente Recep Tayyip Erdoğan²⁰⁷.

A inizio 2020, sia gli accordi che migliaia di rifugiati sono rimasti ostaggio delle tensioni in Medio oriente, così come delle relazioni sempre più complicate e tese tra Bruxelles e Ankara. Tutto è iniziato a fine febbraio, con una repentina *escalation* militare nell'area di Idlib, in Siria, dove truppe turche e milizie ribelli locali fronteggiavano l'esercito siriano di Bashar Assad appoggiate dalla Russia²⁰⁸.

Dopo aver subito pesanti perdite, il 27 febbraio l'esercito turco ha lanciato un'operazione di larga scala battezzata "Spring Shield"²⁰⁹, al tempo stesso Erdoğan annunciava la decisione di aprire i confini ai rifugiati che avevano intenzione di raggiungere i paesi dell'Unione europea, in flagrante contrasto con i termini degli accordi del 2016²¹⁰.

Per giustificare la propria mossa, il presidente turco ha accusato l'Ue di provvedere in modo troppo lento al pagamento degli aiuti economici previsti nel quadro dell'intesa, aggiungendo l'impossibilità per il paese di gestire la prevedibile nuova ondata di profughi in arrivo dalle zone interessate dagli scontri intorno ad Idlib²¹¹, anche se secondo molti osservatori, il vero obiettivo di Erdoğan era quello di ottenere un esplicito appoggio dei paesi europei alla sua campagna militare in Siria.

L'effetto immediato della decisione di Ankara è stato l'arrivo di decine di migliaia di persone sul confine di terra tra Grecia e Turchia lungo il fiume Evros/Meriç ed intorno alla città di Edirne. La tensione è montata in fretta, esplodendo in scontri tra i rifugiati che tentavano di passare e le forze di polizia greche schierate lungo la frontiera²¹², con ampio uso da parte di quest'ultime di lacrimogeni, granate fumogene e proiettili di gomma.



Rifugiati ammassati al confine turco-greco nel febbraio 2020 - © Tolga Segzin/Shutterstock

²⁰⁷ <https://www.balcanicaucaso.org/Media/Multimedia/Sventato-golpe-in-Turchia>

²⁰⁸ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Turchia-UE-Erdogan-riapre-la-rotta-balcanica-199841>

²⁰⁹ <https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkey-announces-operation-spring-shield-in-idlib-syria/1750711>

²¹⁰ <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/29/erdogan-says-border-will-stay-open-as-greece-tries-to-repel-influx>

²¹¹ <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2020/0301/Why-Turkey-suddenly-allowed-migrants-to-cross-into-Greece>

²¹² A inizio marzo un migrante, il pachistano Muhammad Gulzar, è rimasto ucciso lungo il confine dopo essere stato raggiunto da un proiettile. Secondo un'indagine giornalistica del portale "Bellingcat", ad esplodere il colpo sarebbe stato "con tutta probabilità" un poliziotto greco. Vedi: <https://www.balcanicaucaso.org/Media/Multimedia/Migrante-morto-al-confine-con-la-Turchia-hanno-sparato-i-militari-greci>

Mentre Bruxelles protestava, col capo della diplomazia europea Josep Borrell che invitava le parti in conflitto in Siria a sedersi al tavolo delle trattative, ribadendo che “gli accordi tra Ue e Turchia devono tenere”²¹³, e il presidente turco presagiva scenari apocalittici, annunciando l'arrivo di “milioni di rifugiati” alle porte d'Europa²¹⁴, il governo greco ha reagito con estrema durezza alla nuova crisi, interpretandola come l'ennesima prova dell'inaffidabilità della Turchia²¹⁵.

Dopo aver fortemente rafforzato le forze di polizia a guardia della frontiera, il governo greco ha annunciato l'intenzione di effettuare urgenti esercitazioni militari nell'area, coinvolgendo così anche l'esercito nel tentativo di scoraggiare i tentativi di sconfinamento²¹⁶. Nella fase più acuta della crisi, varie fonti giornalistiche hanno poi confermato la presenza lungo il confine di “squadre di vigilanti”, unità paramilitari formate da attivisti e simpatizzanti del partito neo-nazista “Alba dorata”, arrivate con l'obiettivo dichiarato di “fermare l'invasione”²¹⁷.

Con una mossa senza precedenti, l'esecutivo del premier greco Kyriakos Mitsotakis ha preso poi la decisione di sospendere il diritto di presentare domanda di asilo a “tutti coloro che hanno attraversato illegalmente il confine”²¹⁸, decisione ancora una volta criticata dalle organizzazioni umanitarie. Al tempo stesso, Mitsotakis ha chiesto un immediato sostegno da parte dei partner dell'Ue e un rafforzamento della missione Frontex dispiegata in Grecia.

Secondo un rapporto di Human Rights Watch, almeno cinquemila rifugiati sono stati respinti dopo essere riusciti a varcare il confine. Secondo le numerose testimonianze raccolte dall'ONG, si sono registrati ripetuti casi di maltrattamento nei confronti delle persone detenute²¹⁹.

Mentre lo scontro tra la Grecia - che accusava Ankara di fomentare la crisi e di essersi trasformata “in un governo trafficante di uomini” - e la Turchia - che a sua volta denunciava “metodi nazisti” da parte delle autorità di Atene - sembrava aver raggiunto un pericoloso stallo, con i migranti che pagavano a caro prezzo le manovre geopolitiche in atto²²⁰, l'arrivo dell'emergenza Covid-19 nell'area ha risolto l'impasse.

Dopo la conferma dei primi casi di positività nel paese, le autorità turche hanno infatti intrapreso un deciso passo indietro, annunciando che i rifugiati ammassati lungo il confine con la Grecia sarebbero stati trasferiti in centri provvisori dove rimanere in quarantena per due settimane, un processo che entro la fine di marzo avrebbe gradualmente portato alla fine della fase di crisi lungo la frontiera²²¹.

Il premier greco Mitsotakis ha parlato di “un capitolo chiuso”, annunciando però la sua intenzione di continuare “la battaglia”. Nei mesi successivi, proprio l'espandersi della crisi pandemica legata al coronavirus ha portato ad una drastica riduzione dei tentativi di attraversamento del confine, tanto che

²¹³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/75344/Syria:%20Statement%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell

²¹⁴ <https://www.france24.com/en/20200303-erdogan-warns-europe-to-expect-millions-of-migrants-after-turkey-opens-borders>

²¹⁵ Negli ultimi anni le tradizionali tensioni tra Grecia e Turchia sono state esacerbate dallo scontro sulla definizione dei confini marittimi tra i due stati in seguito alla scoperta di ingenti riserve di idrocarburi sui fondali del Mediterraneo orientale. Il livello dello scontro ha fatto temere più volte la possibilità di un confronto armato, nonostante entrambi gli stati siano membri della Nato. Vedi <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Grecia-e-Turchia-machismo-nel-Mediterraneo-orientale-204699>

²¹⁶ Per rendere ancora più evidente questa intenzione le esercitazioni annunciate prevedevano l'uso di mitragliatori, fucili e pistole armati con munizioni da guerra. Vedi <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Turchia-UE-Erdogan-riapre-la-rotta-balcanica-199841>

²¹⁷ <https://www.trtworld.com/magazine/greece-soldiers-of-the-cross-holding-the-line-against-refugees-34497>

²¹⁸ <https://www.ekathimerini.com/news/250097/greece-freezes-asylum-applications-from-illegally-entering-migrants/>

²¹⁹ Sulle modalità, spesso estremamente violente, con cui le autorità di polizia greche sono accusate di aver trattato le persone detenute vedi: <https://www.hrw.org/news/2020/03/17/greece-violence-against-asylum-seekers-border>

²²⁰ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/02/turkeyeu-refugees-must-not-pay-the-price-in-political-game/>

²²¹ <https://www.infomigrants.net/en/post/23756/turkey-removes-some-6-000-migrants-from-greek-border-interior-minister>

per l'intero 2020 sono stati registrati “appena” 15mila arrivi, di gran lunga il numero più basso degli ultimi anni, un trend confermato anche dai dati relativi ai primi mesi del 2021²²².

Covid-19: l'impatto sui rifugiati in Grecia e l'incendio di Moria

Mentre l'epidemia globale di Covid-19 di fatto portava ad un congelamento dei flussi migratori diretti verso la Grecia, la situazione sanitaria legata alla diffusione del virus ha creato fin dalle prime fasi fortissime preoccupazioni rispetto alla già fragile realtà dei rifugiati in Grecia, soprattutto quelli costretti a vivere nei sovrappopolati “hotspot” creati sulle isole dell'Egeo²²³.

Secondo i dati dell'UNHCR, a fine febbraio 2020, quando vengono registrati i primi casi di coronavirus nel paese, in Grecia erano presenti circa 115mila migranti. Di questi, 40mila si trovavano sulle isole dell'Egeo, e ben 35mila in cinque “hotspot”, con una capacità di accoglienza complessiva di appena 5400 persone²²⁴.

Per fortuna, in una prima fase, nonostante la sostanziale incapacità delle autorità greche di procedere ad un alleggerimento della grave situazione di sovrappopolazione dei centri - chiesta a gran voce sia dalle agenzie ONU che dalle ONG impegnate sul campo -, i timori che i campi sulle isole potessero trasformarsi in fretta in una vera e propria bomba sanitaria non si sono avverati²²⁵.

Mentre molti paesi dell'Europa occidentale vivevano una drammatica prima ondata di contagi, durante la primavera e l'estate del 2020 la Grecia registrava un numero relativamente basso di casi di Covid-19, anche grazie alle misure di contenimento molto severe introdotte fin dai primi casi dal governo di Atene²²⁶, cornice che con tutta probabilità ha contribuito a limitare l'ingresso del virus anche all'interno dei centri per rifugiati.

La situazione pandemica, meno pesante di quanto temuto, ha avuto comunque un effetto particolarmente pesante sulla quotidianità dei migranti confinati all'interno dei “centri di ricezione ed identificazione” del paese.

²²²<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

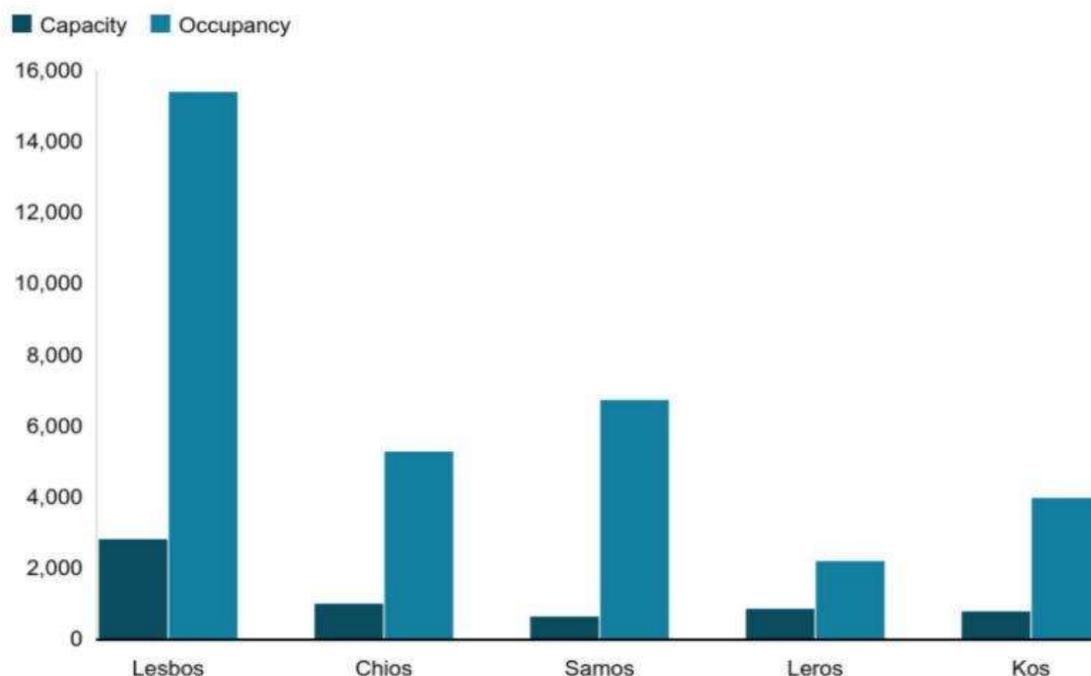
²²³ <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/02/27/Coronavirus-Iran-refugees-IDPs-Italy-Europe-disease>

²²⁴ <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20support%20to%20COVID-19%20response%20in%20Greece-Update.pdf>

²²⁵ L'inaspettato scarso tasso di contagio all'interno di campi profughi è un fenomeno che, nella prima fase della pandemia, non ha riguardato soltanto la Grecia, ma molti paesi a livello globale. Alcuni elementi sono stati proposti come spiegazione dell'iniziale relativa immunità delle comunità di rifugiati alla diffusione del virus: tra queste, l'isolamento fisico della maggior parte dei campi e le misure di lockdown particolarmente severe adottate nei confronti dei rifugiati. Non si può escludere, però, che molti casi siano passati inosservati, viste le limitate risorse sanitarie disponibili, tra cui l'accesso ai test. Vedi: <https://time.com/5893135/covid-19-refugee-camps/>

²²⁶ <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/14/how-greece-is-beating-coronavirus-despite-a-decade-of-debt>

Grafico 11. La situazione di sovrappopolamento negli “hotspot” sulle isole egee, novembre 2019



Fonte: governo greco

In un dettagliato report²²⁷ pubblicato nel giugno 2020, l'ONG Refugee Trauma Initiative (RTI), ha elencato i principali problemi causati o esacerbati dalla pandemia. Inizialmente, le misure di lockdown hanno rafforzato le già pesanti limitazioni della libertà di movimento dei migranti. Ogni attività connessa alla socializzazione all'interno dei campi è stata presto sospesa. La progressiva imposizione del distanziamento sociale ha portato ad un sostanziale ritiro delle ONG dai campi e al blocco delle attività. Al tempo stesso, anche le già limitate opportunità di accedere a percorsi di istruzione da parte dei minori sono state ridotte praticamente a zero.

All'interno dei centri sovraffollati nelle isole dell'Egeo di fatto non esistevano le condizioni minime per procedere a distanziamento sociale e a misure di igiene rafforzate, così come di spazi adatti alla quarantena dei contagiati o delle persone con cui erano entrate in contatto.

In generale, la chiusura dei campi ha portato ad esacerbare i sentimenti di ansia, intimidazione e isolamento già diffusi, con gravi ricadute sulla salute mentale dei richiedenti asilo²²⁸. Secondo una ricerca realizzata dall'International Rescue Committee (IRC)²²⁹, pubblicata a fine 2020, all'interno dei centri un migrante su tre ha riportato pensieri suicidi, mentre uno su cinque ha effettivamente compiuto almeno un tentativo di togliersi la vita.

La fortissima tensione accumulata nei primi mesi della pandemia è infine letteralmente esplosa in autunno, quando in Grecia il tasso di contagio ha iniziato a salire in modo visibile, sia tra la popolazione locale che nei campi.

A inizio settembre, con la crescita dei casi sull'isola di Lesbo, l'intero “hotspot” di Moria, il più grande della Grecia con circa 13mila ospiti, nonostante la capacità ufficiale di non più di 3mila, è stato messo in quarantena obbligatoria da parte delle autorità elleniche, una decisione giudicata “ingiustificata” e

227

https://static1.squarespace.com/static/577646af893fc0b5001fbf21/t/5ef0bb675598594c56fcad77/1592835023114/2020-06_RTI_COVID19_REFUGEEESGR.pdf

228 <https://www.theguardian.com/global-development/2020/dec/17/thousands-refugees-mental-crisis-years-greek-islands>

229 <https://www.rescue-uk.org/courage-to-continue>

“crudele” dall'ONG Medici senza frontiere, dato che all'interno del campo all'epoca ci sarebbe stato un solo caso di positività al Covid-19²³⁰.



Il campo di Moria sull'isola di Lesbo, devastato dopo l'incendio - © GeorgGassauer/Shutterstock

Alcuni giorni dopo il campo di Moria è andato letteralmente in fumo: nella notte dell'8 settembre tre incendi separati hanno portato alla quasi totale distruzione del centro, in quella che alcuni operatori umanitari presenti sul posto hanno definito “una bomba ad orologeria finalmente esplosa”²³¹. Nelle settimane successive, quattro cittadini afgani sono stati ufficialmente indagati con l'accusa di aver provocato deliberatamente gli incendi che hanno portato alla distruzione di Moria²³², anche se secondo alcune testimonianze, ad appiccare il fuoco con bombole di gas sarebbero stati estremisti di destra greci²³³.

La drammatica situazione nel contestato “hotspot” sull'isola di Lesbo ha riportato per alcune settimane la politica europea di gestione dell'immigrazione al centro del dibattito, senza però portare a cambiamenti di rotta, né a soluzioni di lungo termine.

Nell'immediato, alcune imbarcazioni sono state messe a disposizione dalle autorità come rifugi improvvisati per gestire la prima fase dell'emergenza²³⁴. Un mese dopo l'incendio, circa 7800 migranti, precedentemente ospitati a Moria, sono stati sistemati in un nuovo campo allestito in fretta nella località Kara Tepe²³⁵, in condizioni ancora più estreme di quelle precedenti, e che sarebbero poi andate peggiorando con l'avanzare dell'inverno.

Nel marzo 2021 la maggior parte dei migranti su Lesbo era ancora alloggiata nel villaggio di tende di Kara Tepe: secondo i piani presentati dal governo di Atene, un nuovo centro dovrebbe essere completato sull'isola entro settembre 2021 col decisivo contributo finanziario dell'Ue, nonostante le

²³⁰ <https://www.msf.org/greek-police-enforce-unwarranted-and-cruel-quarantine-moria-camp>

²³¹ <https://www.bbc.com/news/world-europe-54082201>

²³² <https://www.middleeastmonitor.com/20200917-4-afghans-charged-with-arson-over-moria-fires/>

²³³ <https://twitter.com/BBCParham/status/1303606842719862785>

²³⁴ <https://www.bbc.com/news/world-europe-54094683>

²³⁵ <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/10/5f80111c4/month-moria-fires-unhcr-warns-worsening-conditions-ahead-winter.html>

pesanti e reiterate critiche di numerose organizzazioni umanitarie²³⁶ e il perdurare di un'atmosfera estremamente tesa con la popolazione locale.

Respingimenti illegali, ombre sull'Egeo

La breve ma violenta crisi sul confine terrestre greco-turco di inizio 2020 ha lasciato un'ulteriore, problematica eredità: il forte aumento delle denunce di respingimenti illegali nelle acque del Mar Egeo, che secondo le ONG attive nell'area sarebbero portati avanti dalle autorità di frontiera e dalle forze dell'ordine elleniche, secondo alcuni col consenso – o almeno col tacito assenso – dell'agenzia europea Frontex.



Rifugiati attraversano l'Egeo diretti all'isola di Lesbo - © Nicolas Economou/Shutterstock

Secondo testimonianze raccolte dai media²³⁷, fino a quel momento le guardie costiere greca e turca si erano limitate ad operazioni di salvataggio o eventuale blocco dei natanti utilizzati dai migranti per tentare di raggiungere le coste greche, ognuno nelle rispettive acque territoriali. Dopo la crisi di febbraio/marzo, però, le forze greche nel Mar Egeo avrebbero cominciato a respingere attivamente barche e gommoni che, in alcuni casi, sarebbero stati scortati da vascelli della guardia costiera turca.

Secondo un dettagliato report della ONG “Legal centre Lesvos”, pubblicato nel febbraio 2021²³⁸, le autorità greche “abbandonano sistematicamente centinaia di migranti tra le onde del Mar Egeo, senza possibilità di chiamare aiuto, su natanti senza motore e non adatti a reggere il mare”.

L'applicazione sistematica della nuova strategia, oltre che dalle numerose testimonianze raccolte, sia tra i migranti respinti che tra i membri di ONG attive nell'area, sarebbe confermata dal crollo degli sbarchi sulle isole greche proprio a partire dal marzo 2020²³⁹ (vedi Grafico 12).

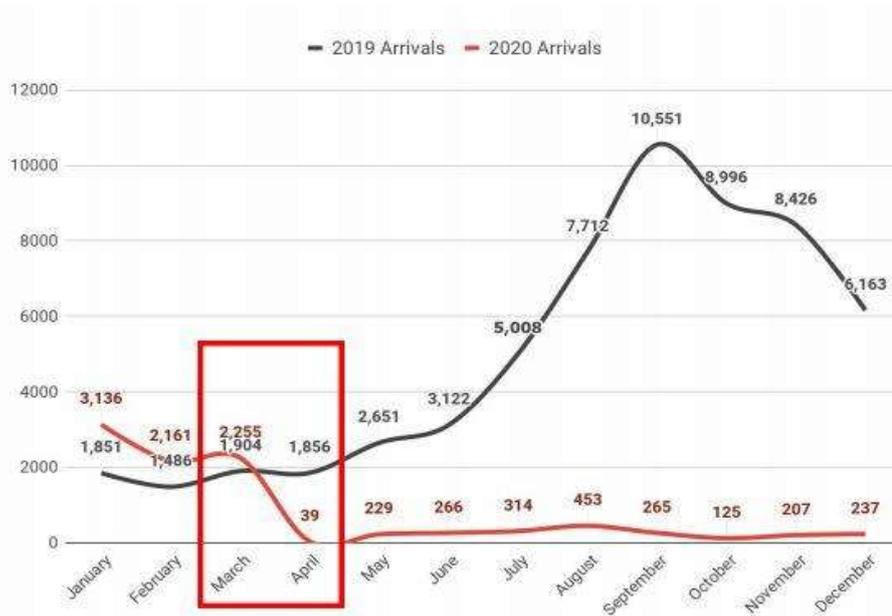
²³⁶ <https://www.infomigrants.net/en/post/28925/eu-to-fund-building-of-new-migrant-camp-on-lesbos-amid-great-criticism>

²³⁷ <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/14/refugee-pushbacks-greece-prepares-to-indict-whistleblowers>

²³⁸ <http://legalcentrelesvos.org/wp-content/uploads/2021/02/Collective-Expulsions-in-the-Aegean-LCL-01.02.2021-1.pdf>

²³⁹ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

Grafico 12. Numero di migranti sbarcati sulle isole greche nel periodo 2019-2020. Nel grafico è evidenziato il crollo degli arrivi a partire da marzo 2020



Fonte: UNHCR.

Le accuse, che riguardano gravi violazioni delle convenzioni internazionali di cui anche la Grecia è firmataria, sono sempre state rigettate con fermezza dalle autorità di Atene, anche in presenza di testimonianze e addirittura documenti che confermerebbero tali pratiche²⁴⁰. Di fatto però ad oggi non si registrano indagini sulle denunce di respingimenti illegali da parte della magistratura greca: anzi, ad essere indagati sono sempre più spesso i membri delle organizzazioni non governative che denunciano i respingimenti nelle acque dell'Egeo²⁴¹.

A finire sotto accusa è stata anche l'agenzia Ue per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione – Frontex – attiva anch'essa con una sua missione nell'area²⁴². Le reiterate accuse nei confronti dell'agenzia di connivenza o tacito assenso nei confronti di respingimenti illegali hanno portato ad un'inchiesta interna spinta della Commissione UE.

Nelle conclusioni finali, rese pubbliche il 3 marzo 2021, non sono state evidenziati legami diretti tra le attività di Frontex e le pratiche di respingimento, anche se conclusioni definitive non sono state raggiunte in almeno cinque dei casi esaminati, lasciando numerose domande senza risposta²⁴³. Per il futuro, la commissione d'inchiesta ha quindi chiesto che le azioni dei mezzi Frontex siano sempre videoregistrate, così come che gli uomini della missione europea – in caso di operazioni condotte dalle autorità nazionali – restino sempre nei pressi per osservarne lo svolgimento²⁴⁴.

²⁴⁰ <https://euobserver.com/migration/150099>

²⁴¹ I membri delle ONG vengono di solito accusati di traffico di persone, visto che, secondo le autorità greche, fornirebbero assistenza ai migranti e ai rifugiati che tentano di sbarcare in cambio di denaro, accuse respinte come assurde e senza fondamento dagli interessati. Vedi <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/14/refugee-pushbacks-greece-prepares-to-indict-whistleblowers>

²⁴² <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/>

²⁴³ <https://www.independent.co.uk/news/probe-into-eu-border-agency-leaves-some-questions-unanswered-frontex-cases-questions-border-inquiry-b1812287.html>

²⁴⁴ <https://europost.eu/en/a/view/internal-frontex-probe-leaves-unanswered-questions-33359>

Nel gennaio 2021 un'ulteriore indagine sul coinvolgimento di Frontex nei “pushback” è stata aperta anche dall'agenzia anti-frode Ue OLAF²⁴⁵, un'indagine è stata messa in campo dalla Ombudsperson europea²⁴⁶ e infine il Parlamento Europeo ne ha istituita una quarta²⁴⁷

Nonostante la crescente attenzione sul fenomeno, le segnalazioni di casi di respingimenti illegali in mare continuano ad arrivare. A fine marzo 2021 l'UNHCR ha richiamato ancora una volta le autorità elleniche al rispetto delle convenzioni internazionali, sostenendo di aver documentato “centinaia di casi di respingimenti a partire da inizio 2020, l'ultimo dei quali risalente al 17 febbraio 2021”²⁴⁸.

Minori non accompagnati in Grecia

Secondo il Centro nazionale per la solidarietà sociale (EKKA) nell'aprile 2020 i minori non accompagnati presenti in Grecia erano più di cinquemila, un numero cresciuto drasticamente negli ultimi anni (nel 2013 ne venivano registrati appena 189)²⁴⁹. Di questi, il 93% erano ragazzi, il 7% ragazze. Quasi il 9% dei minori avevano meno di 14 anni. Le nazionalità maggiormente rappresentate erano l'Afghanistan (43%), il Pakistan (21%) e la Siria (11%).

I minori non accompagnati costituiscono quindi una fetta importante dei migranti nel paese, e ne rappresentano uno dei gruppi più vulnerabili. Secondo la maggior parte degli osservatori, infatti, il sistema e le misure che le istituzioni greche sono in grado di mettere in atto per proteggere i minori non accompagnati in questi anni si sono rivelati “ampiamente inadeguati”²⁵⁰.

I problemi per i minori migranti in Grecia spesso iniziano già all'ingresso nel paese: molto spesso, per ragioni diverse e non sempre chiare, ragazzi e ragazze vengono registrati dalle autorità come adulti. Un passaggio formale che, di fatto, priva i minori di qualsiasi possibilità di protezione e cura particolari. In alcuni casi, ad essere registrati come adulti sono stati addirittura minori di 15 anni d'età²⁵¹, costretti poi a condividere spazi con adulti a loro estranei in condizioni estremamente precarie.

Un'importante difficoltà è legata poi alla mancata applicazione della normativa sul tutoraggio, approvata dal parlamento greco nel 2018²⁵², che prevede che ad ogni minore non accompagnato venga assegnato un tutore legale temporaneo - solitamente un assistente sociale reclutato dalle istituzioni statali – a cui è affidata la responsabilità di sostenere il minore stesso nell'espletare le procedure amministrative ed assicurarsi che abbia accesso a protezione, cure mediche e sistemazione adeguate.

Una disposizione largamente disattesa: secondo un report del Refugee International, nel 2020 a Lesbo erano attivi soltanto due tutori sui circa 1200 minori non accompagnati presenti in quel momento sull'isola, una situazione che, di fatto, lasciava i minori ad affrontare da soli le difficoltà della richiesta di asilo “in un ambiente sempre più ostile”.

Già a partire dal 2001, molti minori sono stati sottoposti in Grecia alla cosiddetta “custodia protettiva”: confinati di fatto in stazioni di polizia per settimane, talvolta addirittura per mesi, in attesa che si

²⁴⁵ <https://www.politico.eu/article/olaf-opens-investigation-on-frontex-for-allegations-of-pushbacks-and-misconduct/>

²⁴⁶ <https://www.ecre.org/frontex-faces-another-investigation-by-the-european-ombudsman-and-legal-action-for-not-suspending-operations-on-the-aegean/> and <https://www.statewatch.org/analyses/2021/frontex-investigations-what-changes-in-the-eu-border-agency-s-accountability/>

²⁴⁷ Non si tratta di una vera e propria commissione di inchiesta ma di uno Scrutiny Group istituito dalla LIBE. https://multimedia.europarl.europa.eu/it/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20210304-1215-COMMITTEE-LIBE_vd

²⁴⁸ <https://www.infomigrants.net/en/post/31174/unhcr-reprimands-greece-over-more-reports-of-pushbacks-at-sea>

²⁴⁹ http://www.ekka.org.gr/images/%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%A3%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%91_2020/GR%20EKKA%20Dashboard%2030-4-2020.pdf

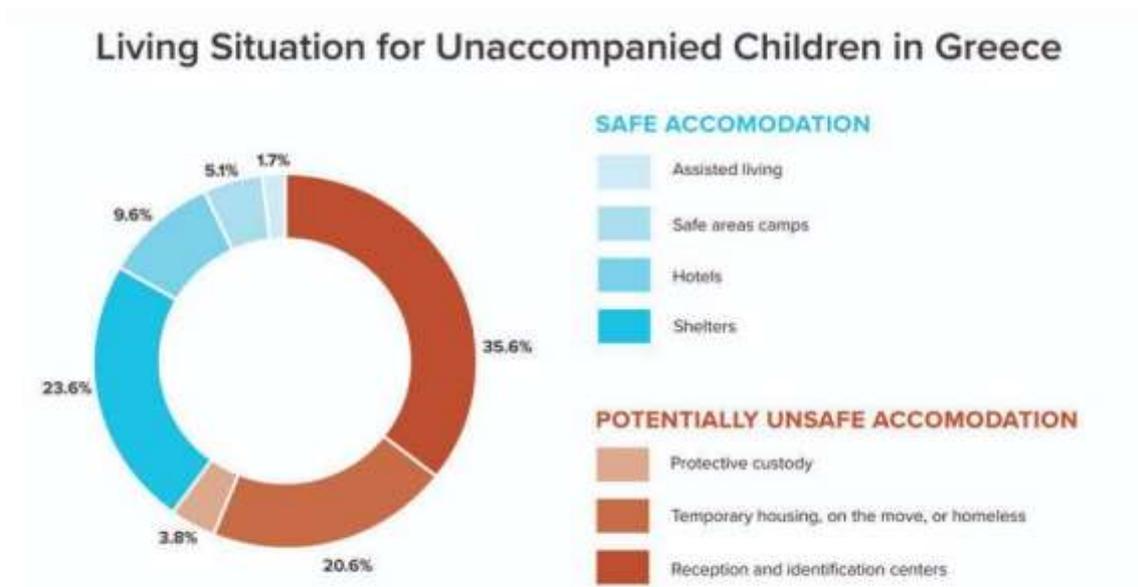
²⁵⁰ <https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/2/21/seeking-asylum-greece-women-unaccompanied-children-struggle-survive>

²⁵¹ <https://www.hrw.org/news/2017/07/19/greece-lone-migrant-children-left-unprotected>

²⁵² <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/greek-law-no-4554-of-18-july-2018-on-the-regulatory-framework-for-the-guardianship-of-unaccompanied-minors>

liberassero posti in strutture in cui potessero essere trasferiti, nonostante la detenzione di minori migranti sia una grave infrazione alle convenzioni internazionali²⁵³. Anche grazie alla campagna #FreeTheKids, coordinata da Human Rights Watch²⁵⁴, a fine 2020 il governo greco ha annunciato la decisione di mettere fine alla controversa pratica, costata nel frattempo alla Grecia numerose condanne da parte della Corte europea dei diritti umani²⁵⁵.

Grafico 13. Situazione abitativa dei minori non accompagnati in Grecia a fine 2019



Fonte: Dati EKKA

Un ulteriore elemento di preoccupazione è determinato dalla precaria situazione abitativa, fonte di stress e forte insicurezza a cui è sottoposta la maggior parte dei minori non accompagnati²⁵⁶. Almeno il 20% di loro, soprattutto quelli che si trovano ad Atene, vive infatti abitazioni di fortuna oppure è senza fissa dimora²⁵⁷. Una realtà che li espone quotidianamente a pericoli di natura diversa, tra cui forme di violenza, abuso sessuale, traffico di persone e varie forme di sfruttamento²⁵⁸.

Come se non bastasse, le procedure di riunificazione familiare risultano troppo spesso complicate e lente, privando molti minori della possibilità di raggiungere i propri familiari in altri paesi UE, anche nel

²⁵³ <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/12/18/Greece-detention-migrant-children>

²⁵⁴ <https://www.hrw.org/news/2020/04/14/greece-free-unaccompanied-migrant-children>

²⁵⁵ A fine marzo 2020 erano ancora ben 330 i minori sottoposti in Grecia alla cosiddetta “custodia protettiva” <https://www.hrw.org/news/2019/06/15/european-court-condemns-greeces-migrant-kid-lockups>

²⁵⁶ Secondo dati EKKA (luglio 2021) 1438 minori vivevano in soluzioni abitative di lungo termine, 783 di breve termine, 904 vivevano in centri di ricezione ed identificazione, 190 in varie sistemazioni in Grecia continentale, altri 190 erano ancora in “custodia protettiva”. Ben 1005 risultavano senza fissa dimora o in situazioni abitative estremamente precarie. Vedi: <https://www.unhcr.org/neu/43303-explainer-relocation-of-unaccompanied-children-from-greece-to-other-eu-countries.html>

²⁵⁷ http://www.ekka.org.gr/images/%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%A3%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%91_2020/EKKA%20Dashboard_20201130.pdf

²⁵⁸ https://rosalux.gr/sites/default/files/publications/national_greece_en_final_1211web.pdf

caso in cui ne abbiano pienamente diritto: fattore che spinge molti di loro a cercare di attraversare i confini in modo irregolare, ponendosi in situazioni di estremo pericolo²⁵⁹.

Per fornire una soluzione a questa drammatica situazione, nel marzo 2020 la Commissione europea ha promosso l'adozione di uno schema di redistribuzione tra paesi membri dei richiedenti asilo particolarmente vulnerabili, compresi i minori non accompagnati – soprattutto quelli bloccati sulle isole dell'Egeo, in collaborazione con il governo di Atene e col supporto dell'UNHCR²⁶⁰.

Allo schema - attivato ad aprile 2020 dopo una visita in Grecia della Commissaria agli Affari interni UE Ylva Johansson all'indomani della breve ma intensa crisi al confine greco-turco²⁶¹ - hanno partecipato in tutto dodici paesi²⁶², col ruolo guida preso ancora una volta dal governo di Berlino. Lo schema è stato poi ulteriormente allargato dopo il tragico incendio che ha distrutto il centro di Moria.

Ad un anno di distanza, nell'aprile 2021, secondo i dati forniti dalla Commissario UE agli Affari Interni, sono stati ricollocati in tutto 3679 rifugiati sui 5200 previsti nei dodici mesi (di cui 2675 verso la Germania) e tra questi 733 minori non accompagnati sui 1600 programmati²⁶³.

Bulgaria, da paese non interessato ai flussi migratori a paese in prima linea

Nonostante la sua collocazione strategica nell'Europa sud-orientale e il suo lungo e permeabile confine di terra con la Turchia, la Bulgaria è stata a lungo marginale rispetto all'evolversi dei flussi migratori diretti verso l'Unione europea. Neanche l'ingresso nell'UE il 1 gennaio 2007 ha cambiato il quadro complessivo²⁶⁴.

La situazione è cominciata a cambiare in fretta e in modo sostanzialmente solo a partire dal 2013²⁶⁵, quando il numero dei migranti in arrivo ha iniziato a salire in modo costante e statisticamente considerevole²⁶⁶.

²⁵⁹ https://www.alianzaporlasolidaridad.org/axs2020/wp-content/uploads/Relocation_Report_AA_ENG_FINAL-LOW_page-by-page.pdf

²⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_406

²⁶¹ <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/12/greece-warned-by-eu-it-must-uphold-the-right-to-asylum>

²⁶² Germania, Norvegia, Irlanda, Portogallo, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Svizzera, Italia, Finlandia, Lituania e Bulgaria

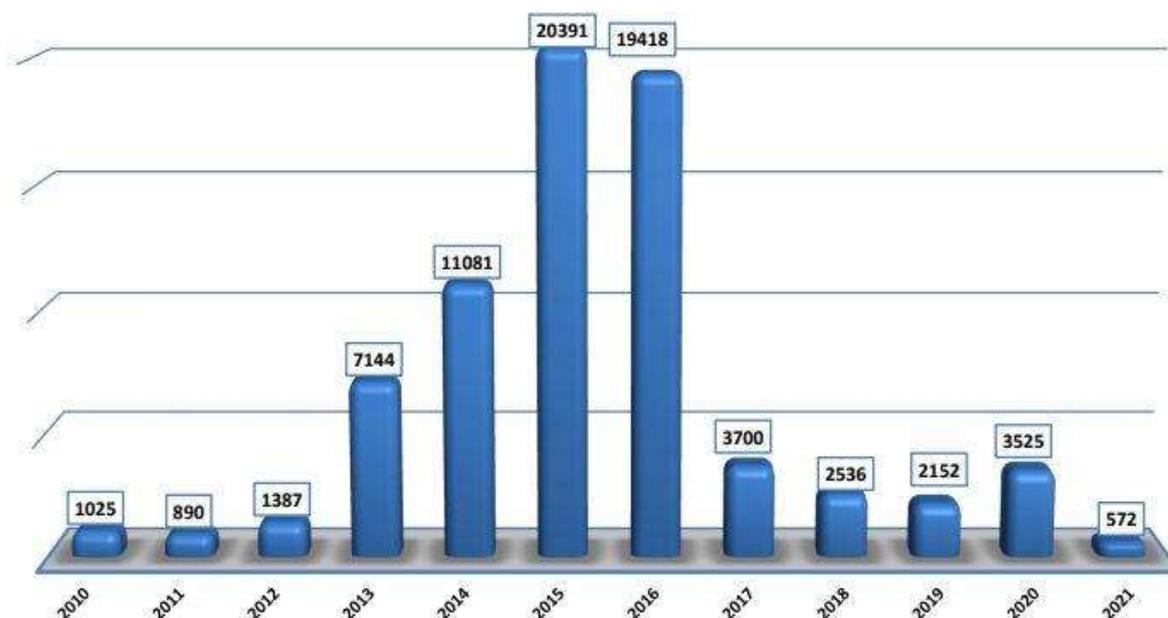
²⁶³ <https://www.infomigrants.net/en/post/31701/last-refugee-flight-from-greek-islands-lands-in-germany>

²⁶⁴ Negli ultimi decenni la Bulgaria ha subito una notevole contrazione della popolazione residente proprio a causa delle avverse condizioni socio-economiche, che ha provocato una forte emigrazione diretta soprattutto verso altri paesi UE. Dopo aver sfiorato i 9 milioni di abitanti nella seconda metà degli anni '80, la popolazione è scesa a meno di 7 dell 2019. Attualmente la Bulgaria viene considerata uno dei paesi al mondo col tasso di decrescita della popolazione più alto. Secondo alcune stime, nel 2050 i residenti saranno meno di 5.5 milioni.

²⁶⁵ <https://www.iom.int/countries/bulgaria>

²⁶⁶ Secondo i dati dell'Agenzia bulgara per i rifugiati (vedi grafico in pagina), il numero delle richieste di protezione (asilo e protezione umanitaria) è passato dalle 890 del 2011 alle 1387 del 2012, per raggiungere le 7144 nel 2013.

Grafico 14. Richieste di protezione in Bulgaria nel periodo 2010 – 2021



Fonte: Agenzia bulgara per i rifugiati - DAB

Come per il resto dei paesi dell'area interessati dal fenomeno, anche la Bulgaria ha conosciuto un picco di arrivi e di richieste di protezione nel biennio 2015-16. Pur senza segnare i numeri a sei cifre registrati lungo la direttrice principale della “rotta balcanica” (che dopo l'approdo in Grecia si snoda lungo gli stati dei Balcani occidentali, Macedonia del Nord, Serbia, Bosnia-Erzegovina per poi approdare in Croazia e Ungheria), la Bulgaria in quegli anni è stata un importante snodo di un flusso secondario ma numericamente significativo.

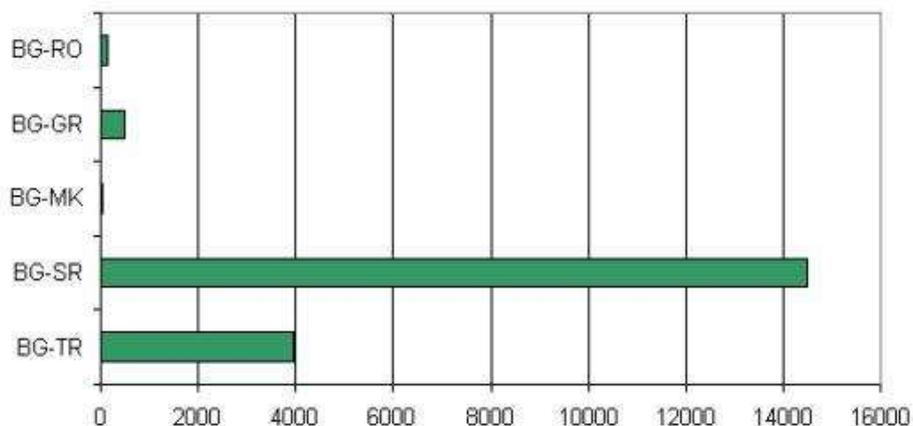
Già nel 2013, col primo aumento degli arrivi, il governo bulgaro aveva mostrato un certo nervosismo rispetto alla capacità di gestire il fenomeno²⁶⁷. Di fronte alla crescente pressione migratoria sui propri confini, costituita soprattutto da siriani, seguiti da migranti provenienti prevalentemente da Afghanistan, Pakistan, Iran e alcuni paesi africani, il governo bulgaro ha approntato piani di emergenza, che prevedevano soprattutto l'utilizzo di strutture militari dismesse come centri di prima accoglienza.

Tali piani, però, si sono presto rivelati del tutto insufficienti nel gestire l'esplosione della crisi nel biennio 2015-16. Solo nel 2015 la polizia di frontiera bulgara ha bloccato più di 27mila stranieri sul territorio nazionale, con cifre di poco inferiori nel 2016²⁶⁸. L'incremento dei fermi è aumentato notevolmente non solo sul confine bulgaro-turco ma anche su quello bulgaro-serbo. Il fatto che migliaia di migranti abbiano tentato di superare il confine per continuare il proprio viaggio verso l'Europa centro-settentrionale mostra come la Bulgaria sia soprattutto un paese di transito e non di destinazione finale da parte dei migranti.

²⁶⁷ “Non abbiamo molta esperienza nel gestire questo tipo di emergenze, ma riceveremo supporto tecnico dalle strutture UE che si occupano di dare sistemazione ai rifugiati”, sintetizzò l'approccio del governo l'allora ministro degli Interni Tsvetlin Yovchev. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bulgaria/Bulgaria-l-arrivo-dei-profughi-siriani-141854>

²⁶⁸ <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/81>

Grafico 15. Stranieri fermati dalla polizia di confine bulgara sui vari confini nel 2016



Fonte: Ministero degli Interni

Tuttavia un numero crescente delle persone entrate in Bulgaria è rimasto almeno temporaneamente bloccato al suo interno, mettendo a dura prova le misure di emergenza approntate dal governo locale. In una fase iniziale migliaia di persone sono state accomodate in strutture improvvisate, spesso all'interno di vecchi container e tende militari all'interno di caserme in disuso, condizioni definite disumane da numerosi osservatori internazionali e che hanno provocato presto proteste e forte malcontento tra i migranti²⁶⁹.

Lo sforzo di aumentare la capacità di accoglienza, i posti disponibili all'interno dei campi già esistenti gestiti dall'Agenzia nazionale per i rifugiati e di crearne di nuovi come risposta all'emergenza ha dato lentamente i suoi frutti, pur rimanendo ben al di sotto delle necessità minime²⁷⁰.

Nel 2016, al picco della richiesta, la capacità complessiva dei campi di accoglienza su tutto il territorio nazionale risultava modesta, con 5130 posti ufficiali, nonostante l'Agenzia nazionale per i rifugiati dichiarasse di poter ospitare fino a 7mila persone, e di avere una riserva di 800 posti aggiuntivi grazie a moduli mobili.

Tabella 8. Capacità complessiva dei campi di accoglienza in Bulgaria nel 2016

Centro	Località	Capienza
Ovche Kupel	Sofia	860
Vrazhdebna	Sofia	370
Voenna Rampa	Sofia	800
Banya	Bulgaria centrale	70
Pastrogor	Bulgaria sud-orientale	320
Harmanli	Bulgaria sud-orientale	2710
Totale		5130

Fonte: Agenzia nazionale rifugiati

²⁶⁹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/11/bulgaria-inhuman-conditions-spark-protest-refugee-camp/>

²⁷⁰ Nell'ottobre 2013 numerose inchieste giornalistiche avevano messo in luce le gravi carenze del sistema di accoglienza in Bulgaria, portando alle dimissioni del direttore dell'Agenzia nazionale per i rifugiati

Nel complesso nella fase più complessa della crisi la ridotta capacità di accoglienza e la limitata esperienza pregressa delle autorità bulgare nella gestione di migranti ha creato numerose situazioni di tensione²⁷¹.

L'episodio più grave è stato registrato nel novembre 2016 nel campo di Harmanli (il più capiente, situato non lontano dal confine bulgaro-turco) quando le condizioni di estremo disagio per gli ospiti della struttura, insieme al perdurante stato di incertezza sul loro destino, ha fomentato una vera e propria rivolta, scatenata dalla decisione di porre il campo in quarantena per il rischio di epidemie²⁷².

La decisione di limitare la mobilità dei rifugiati ospitati ha scatenato violente proteste che hanno coinvolto almeno 1500 migranti e squadre anti-sommossa del ministero degli Interni bulgaro, che hanno portato all'arresto di oltre 300 persone e al ferimento di almeno 24 poliziotti, oltre ad un numero imprecisato di migranti²⁷³.

La militarizzazione del confine bulgaro-turco e la “barriera tecnica” per fermare i migranti

Fin dall'inizio della crisi migratoria, il governo bulgaro ha tentato di fronteggiare il numero crescente di arrivi approntando misure volte a scoraggiare l'attraversamento della frontiera più calda, quella con la vicina Turchia, attraverso la quale si registrava la stragrande maggioranza degli ingressi.

Già nell'autunno 2013 l'esecutivo di centro-destra, guidato da Boyko Borisov, ha iniziato a discutere la possibilità di costruire di una “barriera tecnica” lungo la linea di confine²⁷⁴. Nelle dichiarazioni iniziali del ministro degli Interni, la “barriera tecnica” - composta da una rete metallica sormontata da filo spinato e punteggiata di telecamere di controllo – non aveva lo scopo di bloccare l'afflusso dei profughi ma soltanto di “indirizzarli verso aree meno impervie e più controllabili” da parte delle forze di polizia²⁷⁵. Sempre secondo i piani iniziali, la barriera avrebbe dovuto coprire solo trenta dei circa 270 chilometri del confine che separa Bulgaria e Turchia. In contemporanea, veniva rafforzata significativamente la presenza di forze di polizia nell'area di confine: già il 9 novembre 2013 venivano infatti schierati nella zona circa 1200 agenti di rinforzo²⁷⁶.

²⁷¹ Il primo episodio di forte tensione si era verificato già nel luglio 2013 nel centro accoglienza di Pastrogor, quando rifugiati e richiedenti asilo si erano sollevati in protesta denunciando violenze da parte degli agenti privati responsabili della sicurezza, così come il forte isolamento a cui erano sottoposti. <https://dariknews.bg/novini/bylgaria/bunt-v-centyra-za-bezhanci-v-pystrogor-1113378>

²⁷² <https://www.bbc.com/news/world-europe-38090753>

²⁷³ <https://balkaninsight.com/2016/11/25/hundreds-of-refugees-arrested-after-riot-in-bulgaria-11-25-2016/>

²⁷⁴ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bulgaria/Bulgaria-una-barriera-tecnica-per-fermare-i-migranti-144152>

²⁷⁵ “Vogliamo sapere chi entra sul nostro territorio, e cosa porta con se”, aveva dichiarato in quelle settimane il vice-ministro degli Interni Vasil Marinov, per giustificare il significato dell'iniziativa.

²⁷⁶ Lo sforzo di “militarizzazione” del confine è stato ulteriormente perfezionato nel febbraio 2016, quando il parlamento di Sofia ha votato all'unanimità l'autorizzazione ad utilizzare l'esercito per pattugliare la frontiera <https://www.aljazeera.com/news/2016/2/25/bulgarian-army-to-guard-border-to-prevent-refugee-flows>



Prima fase di costruzione della “barriera tecnica” al confine Bulgaria-Turchia – F.Martino/OBCT

Nonostante la decisione d'urgenza, i lavori per la costruzione del “muro anti-immigrati” sono però partiti con grande lentezza a inizio 2014²⁷⁷. Dopo la consegna del primo tratto di trenta chilometri, avvenuta nell'estate dello stesso anno, il governo bulgaro ha deciso di espandere l'infrastruttura a buona parte del confine²⁷⁸, arrivando nel 2016 a una lunghezza complessiva di 146 chilometri (per un costo stimato di oltre 50 milioni di euro)²⁷⁹.

La decisione di creare una barriera fisica tra Bulgaria e Turchia è stata sicuramente ispirata dall'esperienza pregressa della vicina Grecia, che a partire dal 2012 aveva eretto una struttura analoga, lunga 12,5 chilometri nell'area di confine con la Turchia nei pressi della città di Edirne²⁸⁰. L'iniziativa ha avuto anche una dimensione prettamente politica, rivolta all'opinione pubblica interna, che in quei mesi esprimeva profondo scetticismo rispetto alla capacità del governo di gestire e controllare la crisi migratoria²⁸¹.

La motivazione addotta dalle autorità di Sofia è legata ai temi della sicurezza. Già a ottobre del 2013, durante una riunione del Consiglio per la politica di difesa, il ministro della Difesa Angel Naydenov aveva definito la crisi migratoria “un problema di sicurezza nazionale”²⁸², relativamente alla possibilità che estremisti o terroristi (soprattutto membri dello Stato Islamico) potessero penetrare nel territorio nazionale mescolandosi al flusso dei migranti.

Un ulteriore elemento è rappresentato dalle preoccupazioni legate ai fenomeni di tratta registrati in modo consistente lungo il confine bulgaro-turco in concomitanza con l'incremento del numero di migranti in arrivo sul territorio bulgaro. Secondo le intenzioni dichiarate dal governo di Sofia, la costruzione della “barriera tecnica” avrebbe dovuto limitare le attività illecite, anche se i risultati in

²⁷⁷ Oltre alla lentezza nella costruzione, la realizzazione della “barriera tecnica” ha sollevato in Bulgaria forti polemiche rispetto alle procedure di appalto, assegnate senza gara, e al lievitare dei costi previsti, passati in fretta da 5,1 milioni di leva ai 9,6 milioni (2,6 – 4,9 milioni di euro). L'opposizione parlamentare chiese di formare una commissione parlamentare per fare chiarezza sulla questione, richiesta rigettata però dalla maggioranza.

²⁷⁸ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bulgaria/Muro-anti-profughi-in-Bulgaria.-Quando-la-sicurezza-e-un-business>
²⁷⁸ <https://www.nytimes.com/2015/04/06/world/europe/bulgaria-puts-up-a-new-wall-but-this-one-keeps-people-out.html>

²⁷⁹ <http://old.segabg.com/article.php?id=792703>

²⁸⁰ <https://www.reuters.com/article/uk-greece-turkey-fence-idUKKBN25K1V7>

²⁸¹ Alla domanda di un sondaggio d'opinione condotto nel dicembre 2013 dall'Agenzia “Sova Haris”: “Crede che il governo è in grado di gestire la questione dei migranti siriani in Bulgaria?” il 62,5% degli interpellati aveva risposto negativamente, contro un 10,9% di risposte positive <http://old.segabg.com/article.php?id=678028>

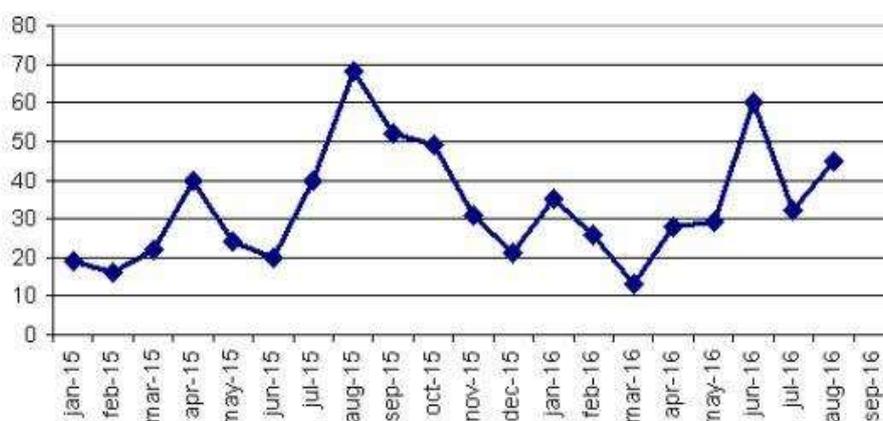
²⁸² <https://btvnovinite.bg/bulgaria/politika/bezhanskata-valna-zaplaha-za-natsionalnata-sigurnost-na-balgariya.html>

questo ambito sono rimasti perlomeno contraddittori, visto il persistere del fenomeno soprattutto nel biennio 2015-16, confermato dalle cifre degli arresti di presunti trafficanti rese pubbliche dal ministero degli Interni di Sofia²⁸³ (vedi grafico).

Il forte coinvolgimento delle reti criminali bulgare nel traffico di persone ha avuto una conferma in uno dei casi di cronaca più drammatici registrati nel corso del 2015: la morte di 71 migranti (59 uomini, otto donne e quattro bambini) soffocati mentre venivano trasportati all'interno di una camion frigorifero, abbandonato dai trafficanti in Austria lungo l'autostrada.

Quattro membri dell'organizzazione criminale – di cui tre bulgari – sono poi stati condannati nel 2018 a venticinque anni di reclusione da un tribunale ungherese per “omicidio multiplo aggravato dalla particolare crudeltà” con cui è stato commesso. Dalle indagini è emerso che la rete aveva trafficato almeno 1100 persone a partire da inizio 2015, con prezzi che si aggiravano intorno ai 1500 euro a persona²⁸⁴.

Grafico 16. Arresti effettuati dalla polizia bulgara di presunti trafficanti di persone



Fonte: Ministero degli Interni

La “barriera tecnica” al confine tra Bulgaria e Turchia ha presto assunto un valore simbolico importante nel dibattito interno all'UE sulla gestione dei flussi migratori e diversi leader dei paesi dell'Unione hanno visitato personalmente l'infrastruttura. Primo tra tutti il premier ungherese Viktor Orban) che durante la sua ispezione dichiarò che “il futuro dell'Europa si decide al confine bulgaro-turco”²⁸⁵ e poco dopo decise di seguire l'esempio bulgaro costruendo un muro ai confini con Serbia, Croazia e Slovenia

Inoltre, su richiesta delle autorità bulgare, anche l'agenzia UE Frontex ha contribuito a rafforzare le operazioni di controllo e vigilanza lungo i confini bulgari, con particolare attenzione alla frontiera con la Turchia e con la Serbia. Nel 2016, Frontex risultava attiva in ben sei distinte operazioni sul territorio bulgaro, con l'impiego di 192 agenti, 10 unità cinofile, 46 veicoli di pattuglia e cinque furgoni dotati di telecamere a riconoscimento termico²⁸⁶.

²⁸³ Per una panoramica sulle dinamiche delle organizzazioni criminali impegnate nel traffico di rifugiati e migranti nel contesto della crisi migratoria in Bulgaria vedi <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2466059/cross%20boarder.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁸⁴ <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/14/people-smuggling-gang-jailed-over-hungary-migrant-lorry-deaths>

²⁸⁵ <https://visegradpost.com/en/2016/09/14/viktor-orban-it-is-at-the-bulgarian-turkish-border-that-the-future-of-europe-will-be-decided/>

²⁸⁶ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/operations-in-bulgaria-CZemTb>

Paramilitari e vigilanti lungo il confine

Insieme alle forze di polizia, bulgare e ed europee, ai rifugiati e ai trafficanti, altre figure hanno iniziato presto ad essere una presenza costante sul confine bulgaro-turco, attirando una forte attenzione mediatica: gruppi di privati cittadini, organizzati in strutture di carattere paramilitare, si attribuivano arbitrariamente il diritto di pattugliare le frontiere per fermare i rifugiati e migranti che tentavano di attraversarle.

Il fenomeno è emerso nel febbraio 2016, dopo un controverso servizio giornalistico della principale emittente privata bulgara che glorificava la figura di Dinko Valev²⁸⁷ - definito dai giornalisti “super-eroe” perchè durante una escursione con un gruppo di amici non lontano dalla frontiera aveva bloccato un gruppo di rifugiati, picchiandoli e costringendoli a terra in attesa delle forze di polizia.

Il fenomeno dei vigilanti in Bulgaria in realtà affonda le radici nel periodo successivo al crollo del muro di Berlino e del regime socialista. Fino al 2013, però, il fenomeno – emerso sporadicamente – aveva soprattutto un carattere “anti-Rom”, ed era diretto contro la percepita “propensione alla criminalità” della minoranza²⁸⁸.

Con l'esplosione della crisi migratoria, i rifugiati sono diventati il catalizzatore per la nascita di una serie di organizzazioni “civili”, di impostazione paramilitare, dalla struttura e ideologia variegata – ma riconducibili con una certa approssimazione all'estrema destra – impegnate nel “difendere la Bulgaria dall'invasione dei migranti”.



Membri dell'Unione militare “Vasil Levski” pattugliano il confine con la Turchia – F.Martino/OBCT

Nel corso del 2016, almeno quattro formazioni si sono fatte notare per l'organizzazione di pattuglie di vigilanti lungo il confine e l'arresto illegale di rifugiati: l'Unione militare “Vasil Levski” e il Movimento nazionale bulgaro “Shipka” - riuniti sotto una formazione ombrello, il Comitato di salvezza nazionale “Vasil Levski”, l'Organizzazione per la protezione dei cittadini bulgari e le Squadre civili per la protezione delle donne e della fede²⁸⁹.

²⁸⁷ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bulgaria/Bulgaria-e-migranti-Dinko-il-vergognoso-super-eroe-168328>

²⁸⁸ Vedi: Avramov Kiril, 2015. The Bulgarian radical right: Marching up from the margins, in “Transforming the transformation? The East European radical right in the political process”

²⁸⁹ Vedi. Stoyanova Nadya, Dzhekova Rositsa, 2019. “Vigilantism against ethnic minorities and migrants in Bulgaria”, in “Vigilantism against Migrants and Minorities”

Accomunati da una retorica fatta di posizioni anti-immigrazione e anti-rifugiati, mista ad appelli nazionalisti e populistici e condita in alcuni casi da posizioni pro-russe ed anti-sioniste, queste organizzazioni hanno raccolto forte attenzione mediatica sia in Bulgaria che all'estero, arrivando secondo alcune fonti giornalistiche a toccare 800 membri attivi al picco della crisi²⁹⁰ (cifra in realtà contestata da più parti, vista la tendenza di queste strutture a sovrastimare la propria popolarità).

L'atteggiamento delle autorità bulgare nei loro confronti è stato ed è rimasto nel tempo sostanzialmente ambiguo: il premier Boyko Borisov si è prima schierato a favore delle iniziative²⁹¹, per poi sconfessarle soprattutto dopo il brutale "arresto" di un gruppo di migranti da parte delle Squadre civili per la protezione delle donne e della fede²⁹², che – ripreso dagli stessi protagonisti - ha avuto ampia risonanza sulla stampa mondiale. Anche l'opinione pubblica ha esternato più volte supporto verso la possibilità di organizzare "ronde civili", anche se mai direttamente verso le strutture paramilitari che le portano avanti²⁹³.

Nonostante le denunce di varie ONG per la difesa dei diritti dei richiedenti asilo, che hanno chiesto ripetutamente la messa al bando delle "pattuglie civili", non è stato registrato nessun intervento importante da parte delle autorità giudiziarie: Peter Nizamov, leader delle "Squadre civili" è stato incriminato per arresto illegale, ma poi assolto²⁹⁴, mentre non si registrano indagini nei confronti delle altre organizzazioni.

Con l'ingresso di formazioni nazionaliste al governo, nel 2017, sono state avanzate varie proposte, mai concretizzate, di dare una forma legale alle formazioni paramilitari impegnate lungo il confine. Con il calo dei flussi, divenuto evidente a partire dal 2017, le operazioni di "pattugliamento volontario" lungo il confine bulgaro-turco sono andate rapidamente scemando, così come l'influenza pubblica e la copertura mediatica delle organizzazioni coinvolte.

Un paese difficile per rifugiati e migranti

In Bulgaria, il diritto di asilo è sancito dalla nuova costituzione democratica approvata nel 1991²⁹⁵. Il sistema di protezione internazionale attualmente in vigore nel paese si è sviluppato nella cornice del processo di integrazione europea, con il progressivo adeguamento all'acquis comunitario²⁹⁶. Due sono i provvedimenti chiave adottati, la Legge sui cittadini stranieri nella Repubblica di Bulgaria, approvata nel 1998²⁹⁷ (emendata nel 2018) e la Legge sull'asilo e i rifugiati del 2002²⁹⁸ (emendata nell'ottobre 2020).

²⁹⁰ <https://www.balcanicaucaso.org/Media/Multimedia/Bulgaria-ronde-anti-immigranti-sul-confine-con-la-Turchia>

²⁹¹ <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/broad-bulgarian-support-for-vigilantes-arresting-refugees/>

²⁹² https://www.youtube.com/watch?v=tnA_XLjuiLQ&feature=emb_imp_woyt

²⁹³ <https://bnt.bg/bg/a/tryabva-li-da-ba-dat-va-zstanoveni-dobrovolnite-otryadi?v=32265&page=41>

²⁹⁴ <https://trud.bg/%D1%81%D1%8A%D0%B4%D1%8A%D1%82-%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D0%B0-%D0%BF%D0%B5%D1%82%D1%8A%D1%80-%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BF%D0%BE/>

²⁹⁵ Nello specifico, dall'art. 27 che recita: "La Repubblica di Bulgaria garantisce l'asilo ai cittadini stranieri perseguitati a causa delle proprie convinzioni e atti, in accordo con le libertà e i diritti internazionalmente riconosciuti. Le condizioni e le procedure per la concessione dell'asilo vengono stabiliti per legge".

²⁹⁶ Vedi: Lavenex, Sandra. "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies" " in Journal of Common Market Studies 39 (5), (2001)

²⁹⁷ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/foreigners-in-the-republic-of-bulgaria-act>

²⁹⁸ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/law-on-asylum-and-refugees-3>

Visto la scarsa presenza di richiedenti asilo nel paese, la prima elaborazione di una strategia nazionale sulla gestione delle migrazioni, delle politiche di asilo e di integrazione risale al 2011. Da allora vari documenti sono stati prodotti, poi confluiti nella Strategia nazionale per il periodo 2015-2020²⁹⁹.

Nonostante la sostanziale compatibilità della cornice legale con gli standard europei e internazionali, durante la fase acuta della crisi migratoria lungo la “rotta balcanica” (2015-16) la Bulgaria si è costruita l'immagine di un paese difficile e poco aperto ai richiedenti asilo e migranti in genere.

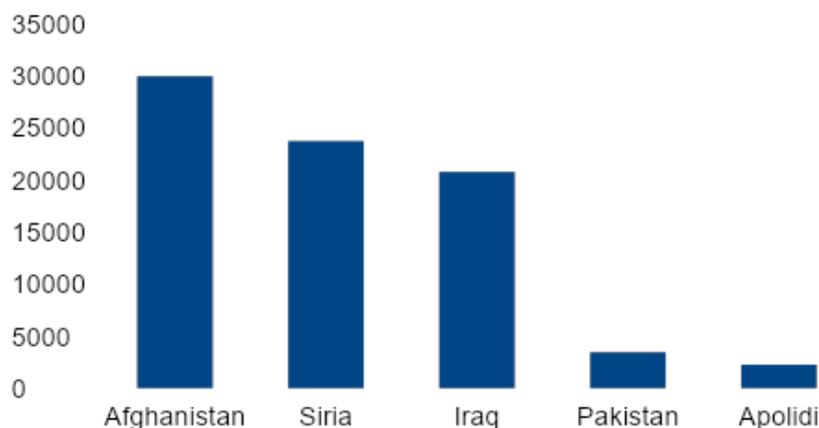
Vari fattori hanno contribuito a cristallizzare questa immagine. Elementi significativi e già citati in precedenza sono le condizioni materiali – spesso pessime – in cui i rifugiati sono stati accolti nel paese, in strutture nettamente al di sotto degli standard minimi, con la militarizzazione delle frontiere e la presenza di “ronde paramilitari”, amplificata dall'interesse mediatico, che ha contribuito a rafforzare la sensazione pericolo e paura nell'attraversare il confine bulgaro-turco.

Altri elementi importanti hanno però contribuito a rafforzarla. Primo fra tutti, le reiterate denunce di maltrattamenti subite dai migranti per mano degli agenti di polizia bulgari. Nel marzo 2015 Human Rights Watch ha pubblicato un dossier sulla pratica di respingimenti illegali al confine³⁰⁰, che avrebbero portato alla morte di alcuni migranti per ipotermia. Nell'ottobre dello stesso anno, poco lontano dalla frontiera bulgaro-turca è stato poi registrato il primo caso di migrante ucciso dai colpi esplosi da un agente in circostanze mai totalmente chiarite.³⁰¹

Nei mesi successivi, Amnesty International ha chiesto ripetutamente indagini approfondite dopo aver raccolto numerose testimonianze di pestaggi, furti, estorsioni e minacce da parte delle forze di polizia nei confronti dei migranti³⁰².

Anche l'opinione pubblica in Bulgaria ha mostrato un atteggiamento fortemente ambivalente nei confronti del fenomeno migratorio. Sebbene le posizioni dichiaratamente xenofobe nel paese sono rimaste marginali³⁰³, per la maggioranza della popolazione la presenza di migranti è stata avvertita come una minaccia vista la predominante massiccia presenza di arrivi da paesi a maggioranza musulmana (vedi grafico), che si ritiene faticosi nel processo di integrazione economica, sociale e culturale e religiosa. In Bulgaria è facile alimentare islamofobia in relazione al secolare dominio della regione da parte dell'Impero ottomano, di cui la Bulgaria è stata parte integrante dal XV° secolo fino al 1878.

Grafico 17. Richiedenti asilo e protezione umanitario in Bulgaria nel periodo 01/1993- 02/2021



Fonte: Agenzia nazionale per i rifugiati. Grafico F.Martino/OBCT

²⁹⁹ https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider79/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/national_strategy_migration_integration_20152020pdf.pdf?sfvrsn=e0ff3406_2

³⁰⁰ <https://www.hrw.org/news/2015/03/31/dispatches-stopping-pushbacks-bulgarias-border>

³⁰¹ <https://www.balcanicaucaso.org/Media/Multimedia/Bulgaria-la-polizia-di-frontiera-spara-ucciso-un-migrante>

³⁰² <https://www.amnesty.org/en/documents/eur15/3058/2015/en/>

³⁰³ Secondo uno studio commissionato dalla Friedrich-Ebert Stiftung (aprile 2016), solo il 5% degli intervistati esprimeva “odio” nei confronti dei migranti, percepito come “una minaccia”. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/12570.pdf>

Seppure non violenta o attivamente discriminatoria, la generale ostilità dell'opinione pubblica bulgara nei confronti dei migranti è stata confermata da un sondaggio tenuto nel 2018³⁰⁴: il 70% degli intervistati riteneva che i migranti sarebbero diventati presto un peso per il sistema sociale, il 51% esprimeva timore che avrebbero messo a rischio il proprio posto di lavoro, mentre solo il 15% mostrava accettazione verso i migranti come colleghi, vicini di casa o membri della famiglia, un record negativo all'interno dell'UE.

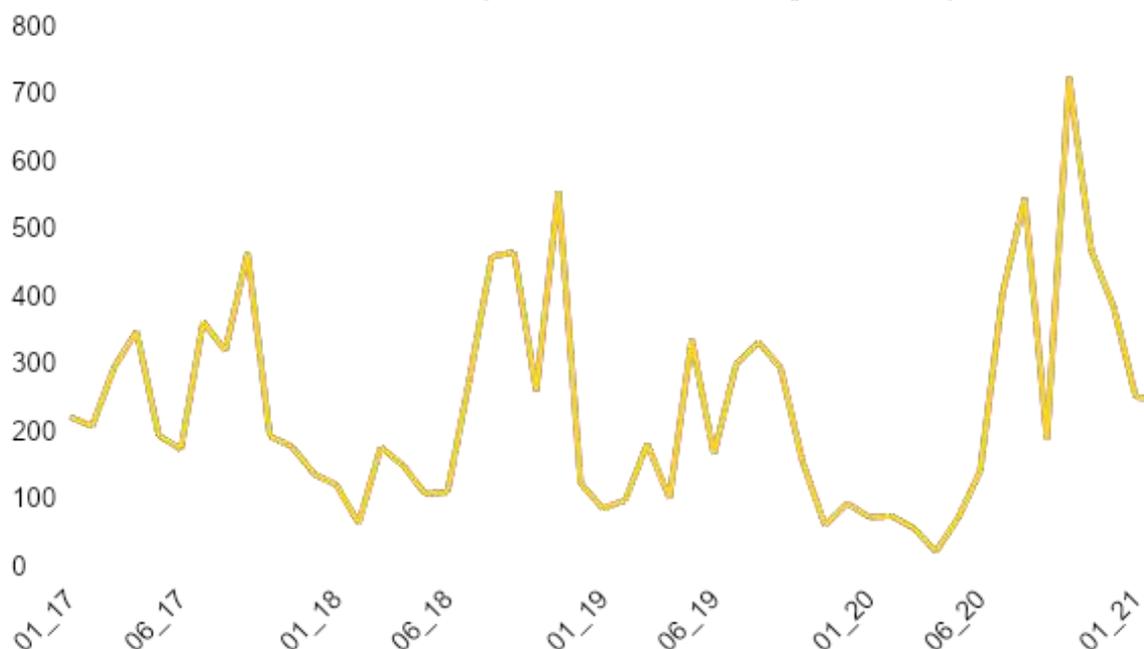
La normalizzazione dei flussi diretti in Bulgaria dopo l'accordo UE-Turchia del 2016.

Alcuni dati significativi

Dopo il picco registrato nel biennio 2015-16, con la firma dell'Accordo Ue-Turchia sulla gestione dei flussi migratori e in particolare a partire dall'inizio del 2017, la situazione in Bulgaria si è velocemente normalizzata.

I dati resi disponibili dal Ministero degli Interni mostrano chiaramente che il numero di cittadini stranieri irregolari fermati ai confini e sul territorio bulgaro è rimasto relativamente basso durante gli ultimi tre anni, con alcune variazioni stagionali (aumento durante l'estate, diminuzione durante l'inverno), con un leggero aumento registrato a partire dall'ultimo semestre 2020. Le statistiche fotografano quindi un fenomeno che persiste ma che non ha più raggiunto il carattere di emergenza.

Grafico 18. Cittadini stranieri irregolari fermati dalla polizia bulgara (01/2017-02/2021)

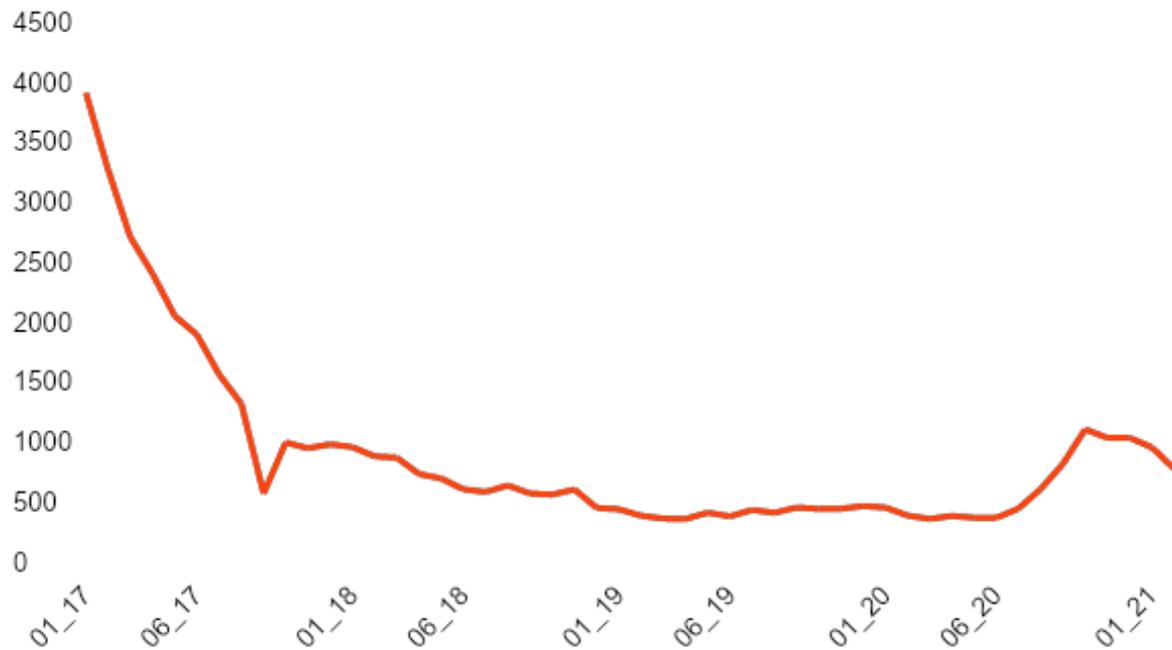


Fonte: Ministero degli Interni. Grafico F.Martino/OBCT

Dopo le difficoltà incontrate nell'ospitare le decine di migliaia di rifugiati entrati nel paese, i centri di accoglienza si sono rapidamente svuotati, anche se quelli inaugurati in tutta fretta tra il 2015 e il 2016 sono rimasti aperti e rimangono tutt'ora operativi a regime ridotto. L'ultimo dato disponibile (febbraio 2021) registra 774 persone ospitate, pari ad appena il 15% delle capacità di accoglienza disponibili.

³⁰⁴ <https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/06/CommonHomeBulgariaEN.pdf>

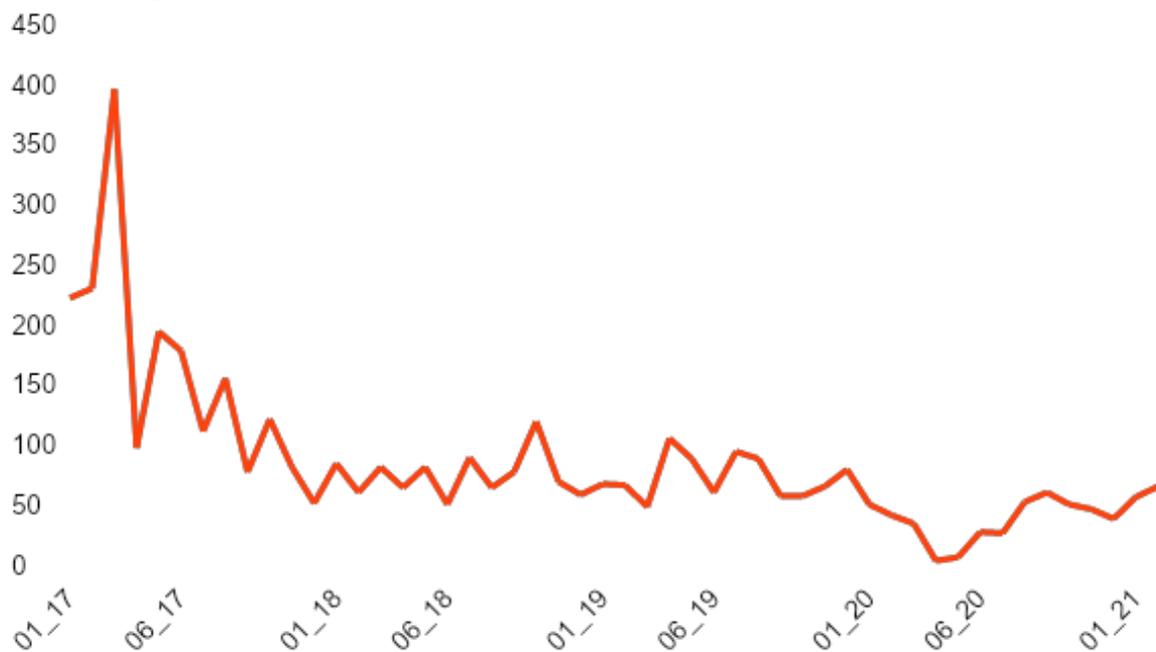
Grafico 19. Ospiti dei centri di accoglienza per rifugiati (01/2017 – 02/2021)



Fonte: Ministero degli Interni. Grafico F.Martino/OBCT

In linea con le tendenze evidenziate, anche il numero di espulsioni coatte effettuate dalle autorità bulgare nel triennio 2017-2020 ha subito una forte contrazione: se nel marzo 2017 erano ancora alcune centinaia i cittadini stranieri allontanati forzatamente dalla Bulgaria, il numero dei provvedimenti effettuati mensilmente è calato in fretta, fino a toccare le poche unità a metà del 2020 per poi crescere ad alcune decine negli ultimi mesi.

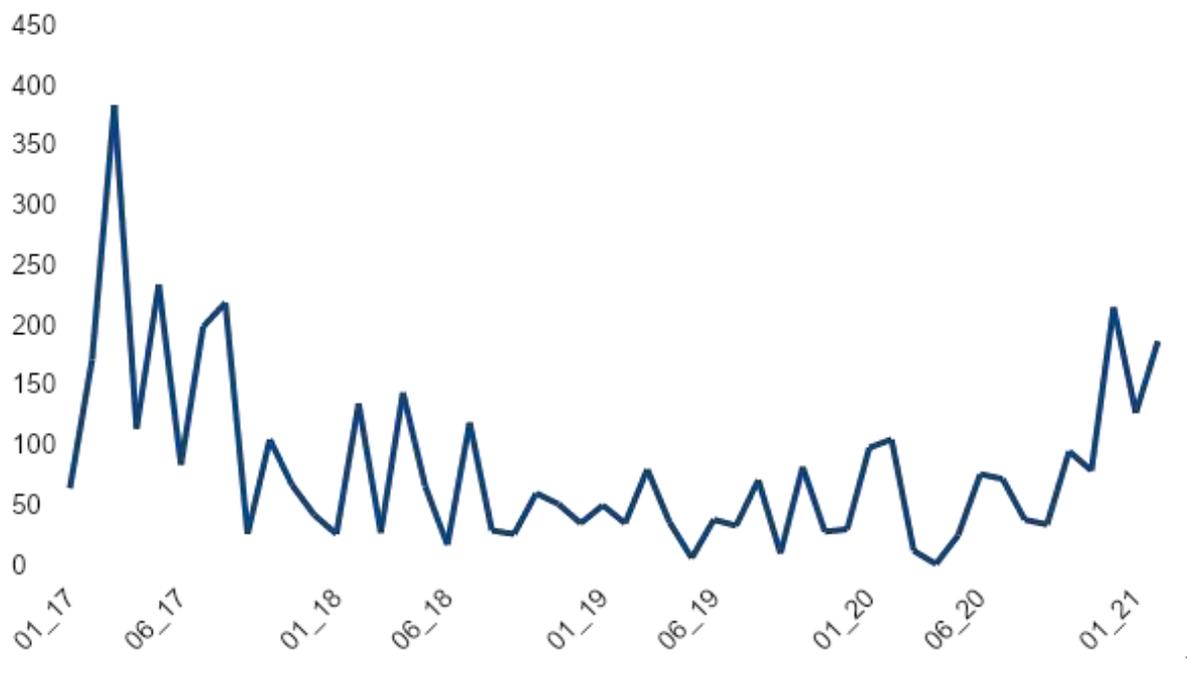
Grafico 20. Espulsioni coatte (01/2017 – 02/2021)



Fonte: – Ministero degli Interni. Grafico F.Martino/OBCT

Andamento simile anche per le richieste di protezione accolte, calate nettamente durante il periodo esaminato, per conoscere una leggera risalita soltanto a partire dalla seconda metà del 2020.

Grafico 21. Richieste di protezione accolte (01/2017 – 02/2021)



Fonte: Ministero degli Interni. Grafico F.Martino/OBCT

Lo sforzo di integrazione in Bulgaria, un bilancio con poche luci e molte ombre

Non esistono al momento dati ufficiali che aiutino a comprendere quante persone, che hanno ottenuto con successo una forma di protezione in Bulgaria, siano poi rimaste nel paese con prospettive di medio-lungo periodo. L'opinione condivisa da parte della maggior parte degli esperti ed osservatori, è che in linea con le tendenze delineate, la maggioranza abbia preferito continuare il proprio viaggio verso i paesi ricchi dell'Europa occidentale, dove spesso erano attesi da parte di membri della famiglia allargata. Secondo le stime ufficiose del rappresentante dell'UNHCR in Bulgaria, il numero dei rifugiati rimasti dovrebbe aggirarsi intorno ad alcune migliaia³⁰⁵.

Nonostante le cifre modeste, lo sforzo di integrazione nel paese presenta un bilancio controverso, fatto di poche luci e molte ombre. Tra gli aspetti positivi, c'è la durata relativamente breve delle procedure di ottenimento di asilo o protezione umanitaria (meno di sei mesi), norme per il ricongiungimento familiare in linea con gli standard Ue, accesso al sistema sanitario, al mercato del lavoro (privato) e al sistema educativo almeno formalmente equiparabili a quelli dei cittadini bulgari³⁰⁶.

Ai diritti assicurati sulla carta, però, spesso non corrispondono effettive opportunità di integrazione. In un sondaggio del 2018, ad esempio, i rifugiati interpellati citavano numerose barriere all'effettivo ingresso nel mercato del lavoro, difficoltà amministrative, difficoltà nel reperire le certificazioni formali necessarie ad ottenere una qualificazione formale, incertezza rispetto alle prospettive di residenza di medio-lungo periodo³⁰⁷. Come conseguenza, almeno il 60% dei rifugiati intervistati hanno dichiarato di lavorare in nero, situazione che li espone naturalmente al rischio di sfruttamento.

³⁰⁵ <https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/06/CommonHomeBulgariaEN.pdf>

³⁰⁶ http://www.forintegration.eu/pl/pub?fbclid=IwAR3znDGK_OecBGhjSdDsmIQRdm3gMGFPkzQQzA7kX4s_NxnMTNfWSHVbrZU

³⁰⁷ <https://www.unhcr.org/bg/wp-content/uploads/sites/18/2019/03/CATRO-Employment-Report-EN-FINAL.pdf>

Ulteriori elementi problematici riguardano le complesse procedure per avere accesso alla cittadinanza, le limitate possibilità di accesso a corsi di formazione professionale, così come alla mancanza di corsi di formazione linguistica, che rimane una delle barriere più significative ad una reale integrazione, così come la limitata assistenza linguistica e di interpretariato fornita ai rifugiati durante la loro interazione con le autorità competenti nell'espletare le procedure amministrative che li riguardano.

Una delle questioni che rimane aperta è l'efficacia della Strategia nazionale su migrazioni, asilo e integrazione per il periodo 2015-2020. Il regolamento attuativo, stilato nel 2016 e poi aggiornato nel 2017, ha infatti decentralizzato le politiche di integrazione, coinvolgendo in prima battuta le municipalità nello sforzo di integrazione dei rifugiati.

La procedura prevede un accordo tra municipalità stesse e rifugiati, in base alla quale le amministrazioni locali coinvolte ricevono linee di finanziamento per rispondere alle esigenze di base dei rifugiati coinvolti (abitazione, istruzione ecc.)³⁰⁸.

La pubblicazione del regolamento è salutata dall'ufficio locale dell'UNHCR come un importante passo in avanti³⁰⁹, ma la stessa agenzia dell'ONU ha evidenziato numerose difficoltà e lacune. In primo luogo, l'integrazione resta soggetta alla volontà politica delle municipalità interessate, che si rivelano spesso restie ad impegnarsi nel processo di promozione dell'integrazione temendo la reazione negativa della popolazione locale.

A questo riguardo, un aspetto che resta inevaso è proprio la necessaria attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica: non sono infatti previste alcune attività o campagne finanziate dal bilancio statale per informare i cittadini e creare il necessario clima di fiducia indispensabile a promuovere e cementare il processo di accoglienza.

Secondo osservatori e portatori di interesse, in generale la debolezza della strategia affonda le radici nella mancanza di volontà politica a livello centrale, che ha fatto sì che mancasse uno sforzo di preparare le municipalità ad accettare e gestire il decentramento del processo di integrazione. Il risultato si è tradotto nel rifiuto di alcune municipalità (Elin Pelin, Belene) di registrare rifugiati che avevano ottenuto ufficialmente protezione in Bulgaria³¹⁰. Un rifiuto dalle conseguenze pesanti, visto che in Bulgaria l'ottenimento di un indirizzo di residenza ufficiale è fondamentale per ottenere l'accesso a numerosi diritti di base, come i documenti d'identità, l'accesso ai servizi sanitari, l'iscrizione agli Uffici del lavoro ecc.

Migrazioni e confine sensibile con la Turchia, la dimensione geopolitica

Il forte calo degli ingressi in Bulgaria, avvenuto a partire dal 2017 e in seguito agli accordi UE-Turchia del marzo 2016, hanno chiuso la fase acuta della crisi migratoria iniziata nel 2013 e culminata nel biennio 2015-16.

Il fenomeno migratorio non è scomparso negli anni successivi, ma ha assunto un carattere meno visibile e carico dal punto di vista mediatico e politico, scivolando in basso nella lista delle priorità sia delle autorità che dell'opinione pubblica.

Vista la sua delicata posizione geografica, la permanenza in Turchia di milioni di rifugiati e il drastico peggioramento delle relazioni bilaterali tra Bruxelles e Ankara degli ultimi anni, la classe dirigente di

³⁰⁸ <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=116399>

³⁰⁹ <https://www.unhcr.org/bg/3272->

%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%81.html

³¹⁰ <https://bglobal.bg/88878-%D0%9D%D1%83%D0%BB%D0%B5%D0%B2%D0%B0->

%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%82%D0%B5

Sofia non ha mai smesso di guardare con attenzione e una certa dose di apprensione al proprio confine sud-orientale³¹¹.

Per mettere in sicurezza il confine il premier Boyko Borisov, figura che domina la scena politica bulgara nell'ultimo decennio, ha lanciato una sua personale strategia, incentrata sulla costruzione di buoni rapporti personali col presidente turco Recep Tayyip Erdoğan, considerato sempre più un despota nelle principali capitali dell'Ue.

In questo senso, Borisov aveva sfruttato il semestre di presidenza bulgara dell'UE, nel 2018, per ritagliarsi il ruolo ufficioso di “mediatore” tra Erdoğan e la leadership europea. Lo sforzo aveva prodotto un incontro formale tenuto a Varna³¹² tra Borisov, il presidente turco e il presidente del Consiglio europeo (Donald Tusk) e della Commissione europea (Jean-Claude Juncker). Non a caso il vertice aveva il tema della gestione dei flussi migratori in cima all'ordine del giorno: l'incontro, però, nonostante lo sforzo del premier bulgaro, non aveva prodotto risultati concreti a riguardo³¹³.

La volontà di Borisov di assecondare Erdoğan³¹⁴ per non mettere a rischio i delicati equilibri di confine era emersa anche nella problematica gestione di varie richieste di estradizione presentate da Ankara a Sofia rispetto cittadini turchi sospettati di essere sostenitori del predicatore Fethullah Gülen, accusato da Erdoğan di essere il promotore del tentato colpo di stato del luglio 2016.

Il caso più discusso ha coinvolto l'uomo d'affari Abdullah Büyük, estradato nel luglio 2016 in Turchia dopo che la sua domanda di asilo politico era stata rifiutata. Un'operazione che lo stesso Borisov ha definito “ai margini estremi della legalità”, ma che il premier ha giustificato pubblicamente con la necessità di mantenere buoni rapporti con la Turchia ed evitare nuove ondate migratorie³¹⁵.

I frutti dello sforzo di Borisov sono arrivati nel marzo 2020, quando le autorità turche hanno annunciato che le frontiere verso l'Europa tornavano ad aprirsi, e migliaia di rifugiati e migranti si sono presentati al confine con la Grecia, tentando di attraversarlo³¹⁶.

Mentre la situazione al confine greco-turco diventava incandescente, Borisov volava d'urgenza in Turchia per incontrare Erdoğan, dal quale riceveva rassicurazioni rispetto alla tenuta del confine bulgaro-turco, successo rivendicato dal premier bulgaro al suo rientro a Sofia.

Nonostante il risultato ottenuto, molti osservatori hanno evidenziato la sostanziale fragilità di un accordo che dipende non tanto dai rapporti personali dei due leader, quanto dal calcolo politico di Erdoğan, che di fatto ha pieno il controllo dei rapporti di forza tra i due paesi³¹⁷.

³¹¹“Bruxelles è lontana, mentre la Bulgaria è al confine con la Turchia. Lì ci sono quasi quattro milioni di rifugiati e né barriere, né esercito né alcuna altra misura sarebbero in grado di fermare ondate migratorie di centinaia di migliaia di persone”, aveva dichiarato nell'ottobre 2019 il premier bulgaro Boyko Borisov <https://news.bg/politics/borisov-zove-bryuksel-da-spre-s-napadkite-kam-turtsiya.html>

³¹² <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/03/26/>

³¹³ <http://www.euinside.eu/en/analyses/eu-turkey-summit-in-varna-showed-dialogue-is-no-longer-possible>

³¹⁴ Una certa tensione tra i due paesi in realtà c'era stata nel 2015, in seguito dalla decisione bulgara di innalzare la “barriera tecnica” sul confine comune. In quell'occasione l'ambasciatore turco a Sofia non aveva nascosto il disappunto a riguardo.

<https://www.novinite.com/articles/168926/Turkey%E2%80%99s+Ambassador+to+Bulgaria+Voices+Dissatisfaction+with+Border+Fence>

³¹⁵ <https://balkaninsight.com/2016/08/16/bulgarians-outraged-at-deportation-of-a-gulen-supporter-to-turkey-08-15-2016/>

³¹⁶ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Turchia-UE-Erdogan-riapre-la-rota-balcanica-199841>

³¹⁷ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bulgaria/Rotta-balcanica-tranquillita-fragile-sul-fronte-bulgaro-199954>

BIBLIOGRAFIA

- Abikova J., Piotrowicz W., 2021. Shaping the Balkan corridor: Development and changes in the migration route 2015–16
- Ahmedova Y., 2019. Refugee integration in Bulgaria: Conditions and challenges
- Ambrosini M., 2020. L'invasione immaginaria: l'immigrazione oltre i luoghi comuni, Bari, Roma. Laterza.
- Arbutina, Z. "Bosnia: Unaccompanied child refugees face cold, violence", DW, 1 febbraio 2021
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), 2020. La riammissione informale dall'Italia alla Slovenia sulla base dell'Accordo bilaterale Italia - Slovenia e le riammissioni a catena verso la Slovenia e la Croazia: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/documento-riammissioni-Italia-Slovenia-_5_giugno_2020.pdf
- ASGI, 2019. Espulsioni e Respingimenti. I Profili Sostanziali, Scheda pratica a cura dell'avv. Guido Savio: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/09/2016_DEF_ESPULSIONI-E-RESPINGIMENTI-_-I-PROFILI-SOSTANZIALI-stampabile.pdf
- Associated Press, 2021, Struggling Bosnia sees infection surge in migrants, refugees, 8 aprile 2021
- Asylum Information Database, 2019. Greece, country report 2019
- Avramov K., 2015. The Bulgarian radical right: Marching up from the margins, in "Transforming the transformation? The East European radical right in the political process".
- Bathke, B. 2021, EU offers additional aid to Bosnia but urges to rebuild migrant camp, InfoMigrants, 4 gennaio 2021
- Bezlov T., Stoyanova N., 2017. Cross border organized crime. Bulgaria and Norway in the context of the migrant crisis.
- Bonapace W. 2020. 'La "nuova rotta balcanica" tra diritti violati e ambiguità degli interventi umanitari' in Dossier Statistico Immigrazione 2020, Idos/Confronti p.61.
- Border Violence Monitoring Network, 2021. BALKAN REGION REPORT – MARCH 2021.
- Brunovskis A. e R. Surtees, 2019. Identifying trafficked migrants and refugees along the Balkan route.
- Deidda, E., 2020. Bosnia and Herzegovina: A Migrant Hotspot at the Gates of Fortress Europe, Linköping University.
- Exploring the boundaries of exploitation, vulnerability and risk. Crime, Law and Social Change. 72:73–86
- Campomori, F. e M. Ambrosini, 2020. M. Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground. Comparative Migration Studies, n. 8, 22
- Caritas Bulgaria, 2019. The Bulgarian Migration Paradox. Migration and development in Bulgaria.
- Chiodi L. e Martino F. 2016. "La rotta balcanica", in Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016, edito da Caritas Italiana, pp. 24-27.
- Chiodi L. e Ferrari L., 2020. Stato di diritto in Europa: perché servono nuovi strumenti, 26/11/2020 <https://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/Stato-di-diritto-in-Europa-perche-servono-nuovi-strumenti-206720>
- Crone M. e M. Felicia Falkentoft, 2017. Identifying Border Management As Part-Problem, Part-Solution, Europe's Refugee Crisis and the Threat of Terrorism, Danish Institute for International Studies
- Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2020. Report di monitoraggio – Dati al 30 giugno 2020, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>
- EMN - European Migration Network, Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway, 2018.

https://ec.europa.eu/home%20affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_synthesis_report_unaccompanied_minors_2017_en.

EU Agency for Fundamental Rights, 2020, Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders.

European Commission, “Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union”, 29 maggio 2019

European Union Agency for Fundamental Rights. 2020. Migration: fundamental rights. Issues at land borders, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf

Fazila Mat. 2017. L’implementazione dell’accordo UE-Turchia. Gli effetti sull’accoglienza", Occasional Paper Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, Rovereto (TN) <https://www.balcanicaucaso.org/Occasional-papers/L-implementazione-dell'accordo-UE-Turchia.-Gli-effetti-sull'accoglienza-Marzo-2017>

Fondazione Migrantes, “Il Diritto d’asilo – Report 2020. Costretti a fuggire... ancora respinti”, 2020. <https://www.migrantes.it/il-diritto-dasilo-report-2020-costretti-a-fuggire-ancora-respinti/>

Greek Ministry of Education, Research and Religious Affairs, 2017. Assessment Report on the Integration Project of Refugee Children in Education

Human Rights Watch, 2021, Bosnia and Herzegovina: Migrants Left in the Cold, 21 gennaio 2021

ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà – Ufficio Rifugiati Onlus. Report Statistico 2019. Il sistema dell’accoglienza a Trieste, <http://www.icsufficiorifugiati.org/wp-content/uploads/2020/06/SlideReportStatisticoAccoglienza2019.pdf>

Ilcheva M., Markov D., 2011. Migration to the EU. A Review of Narratives and Approaches

Infomigrants, 2018. 5,116 migrants arrive in Bosnia this year, 4 giugno 2018

Infomigrants, 2019. Controversy in Bosnia over army at the border proposal, 4 luglio 2019

International Rescue Committee, 2020. The cruelty of containment. The mental health toll of the EU's 'Hotspot' approach on the Greek Islands

IOM (International Organization for Migration), 2014. Migration flows in Western Balkan countries: transit, origin and destination, 2009–2013.

IRPA (Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione), 2019. Ripensare il diritto dell’immigrazione, Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2/2019.

Kemp, Hamerhauser, Scatturo. 2021. Spot Prices. Analyzing flows of people, drugs and money in the Western Balkans, Global Initiative, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/05/Spot-Prices-Analyzing-flows-of-people-drugs-and-money-in-the-Western-Balkans-1.pdf>

Kyuchukov, L., 2016. Impact of the Refugee Crisis on Bulgarian Society and Politics: Fears But No Hatred

Koroutchev R., 2016. The current refugee crisis and the challenges for Bulgaria as an entry gate for the European Union

Kourachanis, N., 2021. Housing and Social Policies for Unaccompanied Refugee Minors in Greece

Kovacevic, D., 2020, Bosnia’s Troubled Lipa Camp Set Alight on Closure Day, Balkan Insight, 23 dicembre 2020

Kovacevic, D., 2020. Dodik Stops Bosnia From Cooperating With Frontex, Balkan Insight, 20 febbraio 2020

Kovacevic, D. 2021. Croatia Returned 7,000 Refugees in 2020, Bosnian Minister Says, Balkan Insight, 15 gennaio 2021

Krasteva, A.. 2008. In search of new opportunities: emigrating from and immigrating to Bulgaria. Immigration and integration: European experiences. Sofia: Manfred Wörner Foundation, 9–19.

Krasteva A., 2018. Hyperpoliticisation of asylum and responsibility. The Bulgarian case: from polarisation to hegemonisation

Lange S., Nechev Z e Trauner F., 2017. Resilience in the Western Balkans, European Union Institute for Security Studies (EUISS)

Lavenex, S. 2001. "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies"

Legal Centre Lesvos, 2021. Crimes against humanity in the Aegean

N1, 2021. Croatia FM for accommodating migrants in camps along Bosnia's eastern border, 2 febbraio 2021

Nancheva N. 2015. The Common European Asylum System and the Failure to Protect: Bulgaria's Syrian Refugee Crisis

OBCT. 2017. Percorso multimediale: L'accordo UE-Turchia: ultima tappa della Rotta Balcanica? <https://moodle.balcanicaucaso.org/mod/page/view.php?id=81><https://moodle.balcanicaucaso.org/mod/page/view.php?id=81>

Pastore F. (a cura di), 2017. Beyond the Migration and Asylum Crisis, 2017, Aspen Institute.

REACH, 2016. Migration to Europe through the Western Balkans.

Refugee Trauma Initiative (RTI), 2020. The impact of Covid-19 on refugees in Greece

Refugees International, 2020. Seeking asylum in Greece: women and unaccompanied children struggle to survive

Regional Cooperation Council (2021), Securimeter. Perception of Security in the Western Balkans, Security Web Portal | Document details (rcc.int).

Rivolti ai Balcani. 2020. La rotta balcanica I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa, giugno https://d21zrvtkxt6ae.cloudfront.net/public/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti_ai_Balcani.pdf

Sarantou E., Theodoropoulou Aggeliki, 2019. Children cast adrift. The exclusion and exploitation of unaccompanied minors. National report: Greece

Selo Sabic S., 2016. At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route, Working Paper, Institute for Development and International Relations (IRMO).

StateWatch.org, 2021. Briefing: External action: Frontex operations outside the EU, 21 marzo 2021

Stoynova N., Dzhekova R., 2019. "Vigilantism against ethnic minorities and migrants in Bulgaria", in "Vigilantism against Migrants and Minorities"

Tondo, L., 2021, 'Police searched my baby's nappy': migrant families on the perilous Balkan route, The Guardian, 1 febbraio 2021

UN News, 2020. Bosnia and Herzegovina: Thousands of migrants lose shelter, after camp destroyed in fire, 24 dicembre 2020

UNHCR, 2013. A New Beginning. Refugee Integration in Europe

UNICEF, 2017. Refugee and migrant children in Greece

Vale G. , 2021. 'Eurodeputati, migranti e polizia croata: le tensioni del confine croato-bosniaco', 03/02/21 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Eurodeputati-migranti-e-polizia-croata-le-tensioni-del-confine-croato-bosniaco-208188>

Vignola R. 2020. Riprendersi gli spazi: costruire nuove narrazioni per l'accoglienza. Il caso di Trieste, OBCT, Occasional Paper 3.

Vrakopoulos C., Halikiopoulou D., 2019. Vigilantism in Greece: The case of the Golden Dawn, in "Vigilantism against Migrants and Minorities"

ALLEGATO 1: Rotta e Politiche Europee di Sicurezza

Trascrizione dell'evento organizzato da CeSPI e OBC Transeuropa nel contesto del progetto "La rotta balcanica 5 anni dopo"

3 marzo 2021

Alberto Pasquero, Università di Milano, ASGI

Buongiorno a tutti e a tutte, grazie per l'invito, grazie al CeSPI e agli altri organizzatori per l'invito che accetto e ho accettato con grande piacere. Io, visto il tempo limitato a nostra disposizione che mi è stato assegnato spero non me ne vorrete, passerei subito a esaminare un po' quello che ho preparato per questo incontro. È il tema dei traffici di persone lungo la rotta balcanica di cui ho avuto modo di occuparmi nel corso della mia esperienza lavorativa nei Balcani da prima in Kosovo e poi a Belgrado dove ho lavorato per conto di OSCE e dell'UE.

Innanzitutto un piccolo passo indietro nel tempo giusto per richiamare brevemente come e perché abbiamo iniziato a occuparci da vicino di rotta balcanica con riferimento anche al fenomeno migratorio, questa è una immagine scattata nel 2015, un anno che ha conosciuto il più grande afflusso di persone dall'area dei confini orientali dell'Europa (la Turchia e quindi verso i confini dell'UE), un anno che è stato contrassegnato da un numero elevato di persone, oltre un milione di persone si stima che abbiano fatto ingresso in Europa.

Si tratta di ingressi irregolari, cioè si tratta di persone non munite di visto di ingresso e anche in molti casi di documenti di riconoscimento, apro e chiudo parentesi, questa è la situazione che accumuna la stragrande maggioranza di persone che si recano in Europa per richiedere asilo. Quello che ha avuto di straordinario questo anno è appunto il numero assoluto di persone che hanno fatto ingresso, vedete sulla destra dalle coste turche alle isole greche e poi via via risalendo la zona balcanica verso i paesi dell'UE sono transitate circa, si stima secondo UHNCR, oltre 800 mila persone nel solo anno 2015. Nei primi mesi del 2016 questo flusso è continuato, qui vedete le prime immagini della pressione che questo numero di persone in provenienza dalla Turchia, hanno iniziato a esercitare sui confini esterni dell'UE, qui siamo al confine tra Macedonia e Serbia.

A causa dell'afflusso numerico di queste persone a un certo punto non è stato più possibile per le autorità di frontiera materialmente contenere il numero di persone che cercavano di entrare e quindi sostanzialmente si è aperto, quello che di fatto, è stato un grande corridoio di libero transito che è esistito per meno di un anno perché poi a inizio del 2016. Qui vediamo le varie ramificazioni che questa rotta ha, partendo dalla Turchia risalendo via via verso l'Europa, vediamo un ramo che passa dalla Turchia verso la Bulgaria e un altro ramo che dalla Turchia passa alle isole greche. Tutte e due sostanzialmente tornano a confluire o in Macedonia o in Serbia poi da lì si entra nell'area Schengen che è costituita dall'Ungheria.

Appunto dicevo nel 2016 questa rotta ha iniziato a conoscere le prime interruzione, già alla fine dell'anno 2015 Ungheria e Bulgaria hanno iniziato a costruire delle recinzioni che sono diventate dei veri e propri muri al confine: L'Ungheria con la Serbia e la Bulgaria con la Turchia si tratta di confini terrestri di facile delimitazione, nel senso che si tratta di territori, soprattutto tra Ungheria e Serbia, pianeggianti all'interno dei quali è semplice tirare una recinzione, ben più difficile è fare un'operazione analoga tra il confine tra Serbia e Bosnia oppure solo tra Bulgaria e Serbia dal momento che si tratta di zone montagnose che per ovvi motivi sono ben più difficili da controllare e da recintare.

Che cosa succede nel 2016? Lo anticipavo prima, succede un evento geopoliticamente molto importante: si arriva a un accordo tra UE e Turchia, un accordo assai consistente dal punto di vista monetario e si tratta di 6 miliardi di euro che l'UE eroga alla Turchia, tre dei quali sono già stati erogati in contraccambio la Turchia si offre di gestire in modo più rigido la fuoriuscita dei milioni di profughi che insistono sul territorio turco. Tutt'ora la Turchia è un paese di grandissima accoglienza della

popolazione rifugiata, accoglienza nel senso che risiedono sul suo territorio milioni di cittadini stranieri di cui una buona parte di provenienza dal territorio siriano.

Questo per quanto riguarda la prospettiva storica, sostanzialmente, dal quel momento la rotta balcanica viene chiusa a domino su iniziativa del cancelliere Kurz, austriaco, che all'epoca era ministro degli interni, propone ai vari paesi che si trovano lungo la rotta di chiudere a cascata le rispettive frontiere e nel giro di poche settimane tutti questi paesi che fino ad allora avevano lasciato, per l'impossibilità di controllare il flusso, i posti di frontiera a un transito di migranti, chiudono le loro frontiere venendo così a creare delle sacche, le vediamo evidenziate con dei cerchi in Serbia e anche in Bosnia Erzegovina, all'interno delle quali i migranti si trovano confinati e non riescono più a procedere oltre. Inizialmente questo fenomeno ha investito la Serbia, ricorderete l'inverno del 2016 queste sono le immagini che sono state trasmesse anche sui nostri telegiornali e media dei migranti ospitati in situazioni di fortuna all'interno di vecchi capannoni abbandonati nel centro di Belgrado.

Oggi ci sono immagini simili che vediamo dal territorio bosniaco. Perché queste persone si trovano in queste condizioni? Perché, semplicemente, cercano di seguire il loro viaggio ma non riescono a ottenere un passaggio per andare oltre, l'effetto di queste chiusure è stata una drastica riduzione del numero di persone che hanno transitato lungo la rotta balcanica. Nell'anno 2015, come vedete il grafico non ha una corrispondenza grafica vera e propria perché la barra dovrebbe essere enormemente più lunga, però, vedete come nel 2016 ancora circa 130 mila persone sono riuscite a percorrerla, questo numero è riferito ai primi tre mesi perché poi dall'aprile del 2016 in avanti, i numeri sono crollati drasticamente.

Quando parliamo di chiusure delle frontiere tra Paesi confinanti della rotta balcanica, parliamo di chiusure relative, non si tratta mai di chiusure ermetiche che impediscono il passaggio irregolare di persone. Quello che possiamo sicuramente affermare, è che nel momento in cui si va a rafforzare un controllo di frontiera rafforzando dapprima un filo spinato di nuova generazione e poi, un sistema di cancellate alte circa 3 metri, quello che si sta cercando di fare è quello di impedire il transito ma non si riuscirà mai a impedire in modo sistematico e matematico il passaggio di persone.

Quello che si sta facendo è, certamente, quello di rendere questo passaggio più difficile e, al contempo, di creare una domanda di attraversamento irregolare, una domanda di aiuto affinché la persona riesca a superare con i propri sforzi e mezzi, una barriera che non riuscirebbe altrimenti a superare. È da qui, quando si crea una domanda di un bene o di un servizio che non è presente sul mercato legale, ovviamente la criminalità organizzata è qui che entra in campo. Nel senso che la criminalità di tipo organizzato fornisce una offerta a una domanda di un servizio che legale non è.

Come si attua il passaggio irregolare con l'aiuto del passeur? Si attua in modi molto differenti: c'è una delle modalità di transito su automezzi, le persone vengono nascoste in doppiopondi o tra il materiale che viene trasportato e questa l'immagine, tristemente famosa, di un camion all'interno del quale nel 2016 vennero trovate decine di migranti morti soffocati, venne trovato sul territorio austriaco in provenienza dall'Ungheria.

Ritornando all'immagine di prima, l'offerta di servizi illeciti può anche consistere nel possesso di tecnologie, anche rudimentali, che consentono di agevolare il passaggio attraverso recinzioni e cancellate. Nel corso di riunioni operative con le forze dell'ordine, quali la polizia di frontiera di Ungheria e Serbia con cui ebbi la possibilità di partecipare, i colleghi ungheresi informavano i serbi che in qualche modo i passeur ungheresi erano riusciti a entrare in possesso delle chiavi che aprivano alcuni punti o valichi o cancellate che si potevano aprire con le chiavi per controlli di routine. I passeur erano entrati in qualche modo in possesso di queste chiavi e grazie a queste riuscivano a far passare dei gruppi di numero limitato ma pur sempre riuscivano a consentire l'accesso a queste persone. Si tratta, come piuttosto evidente, di servizi che devono essere ben retribuiti e il cui prezzo è facile immaginare che cresce, al crescersi delle difficoltà delle tecnologie richieste sia, dall'altra parte, dal pericolo che il passeur corre nel momento in cui attua questa azione di tipo illegale.

Vi faccio notare che questo tipo di attraversamento illegale delle frontiere non è certamente un fenomeno nuovo lungo la rotta balcanica e precede di molto il fenomeno migratorio, qui vediamo una immagine, tratta da un rapporto UNDOC, che raffigura la rotta balcanica di tutt'altro genere di "merce", si tratta del traffico di eroina provenienza dal centro Asia, dall'Afghanistan, che passa attraverso la

Turchia e come abbiamo visto per il traffico di persone, dalla Turchia si sposta in Grecia e poi via via si avvia lungo la penisola balcanica.

Non è così difficile immaginare che i percorsi e le rotte che le persone dedite ai traffici illeciti hanno stabilito nel corso degli anni e dei decenni in cui queste rotte sono state operative ben hanno potuto portare lo stesso tipo di connessioni, di modalità dinamiche corruttive, utilizzate in precedenza per altri tipi di beni, per trasportare ai giorni nostri anche le persone. Proviamo, quindi, a tracciare un rapido profilo di quelle che possono essere le reti criminali che si occupano del traffico di persone lungo la rotta balcanica.

Innanzitutto dobbiamo tenere a mente che siamo di fronte a un fenomeno di tipo internazionale e quindi queste reti hanno dei connotati transnazionali: non si tratta di gruppi criminali organizzati a livello internazionale, sarebbe scorretto pensare che esista una organizzazione internazionale con branche all'interno dei vari paesi che operano questo traffico, si tratta però di gruppi nazionali che hanno senz'altro collegamenti transnazionali tra di loro in modo tale da organizzare il passaggio di persone da un Paese all'altro.

Un'altra caratteristica che le indagini, sia di tipo giudiziario sia di tipo giornalistico, è il fatto della compresenza di attori locali, quindi cittadini di paesi di transito con cittadini di origine dei migranti, quali Afghanistan e altri Paesi del Medioriente. Non è raro trovare cittadini di questi posti che partecipano a questi tipi di traffici, i motivi sono abbastanza intuitivi, parliamo di persone che si occupano del reclutamento dei clienti, di persone che tengono il contatto tra il trafficante e il cliente, visto che non parlano la stessa lingua. Quindi, questa è un'altra caratteristica che è stata evidenziata in capo a questi gruppi.

Un altro dato che occorre tenere a mente è il fatto che la tratta di esseri umani non è un connotato prevalente di questo tipo di traffico, è vero che in italiano c'è una sorta di ambiguità, e spesso si usa da una certa politica in modo ambivalente la parola trafficanti per riferirsi a due fenomeni che sono molto diversi tra di loro. Da una parte la tratta di esseri umani, un reato molto grave contro la persona la quale è vittima di un raggirio e di una coercizione e viene sfruttata, l'altra, invece, è il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (smuggling) e cioè un reato contro l'integrità del confine, contro l'ingressi irregolari in cui la persona che attraversa il confine non è necessariamente una vittima che viene sfruttata, è un cliente che paga per un servizio e lo smuggler non è necessariamente uno sfruttatore ma è una persona, che offre un servizio illecito, ma pur sempre un servizio in risposta a una domanda.

Da un punto di vista investigativo, indubbiamente, si tratta in entrambi casi di reati che le forze dell'ordine cercano di reprimere, non senza difficoltà investigative: sia gli autori sia i passeggeri parlano lingue che spesso non sono facilmente comprensibili agli investigatori, si parla di lingue poco conosciute come urdu, pashtu, farsi. Le persone spesso comunicano attraverso l'uso di tecnologie complesse, ma semplicemente, con meccanismi di comunicazione spesso criptati e non sono facilmente intercettabili e anche i pagamenti che le persone fanno ai passeur spesso avvengono in modalità informali e non tracciabili.

Un caso che è piuttosto noto anche alle cronache italiane perché riguarda il nostro Paese, è l'arrivo di minori stranieri non accompagnati che vengono inviati (noi conosciamo il caso dei minori kosovari, curdi che vengono inviati dalle proprie famiglie prima del raggiungimento della maggiore età). In Italia a partire dalla legge Zampa un minore non accompagnato ha sempre diritto a un permesso di soggiorno per minore età e quindi questi minori arrivano attraverso la rotta balcanica sono destinati a permanere sul nostro territorio.

Mi avvio alla conclusione, come voi sapete, in Bosnia questo inverno abbiamo assistito a scene di questo tipo: le persone si concentrano in Bosnia e fanno particolarmente fatica a uscire dal territorio bosniaco. L'UE nella persona della guardia della polizia di frontiera, soprattutto croata, attua dei respingimenti estremamente violenti.

Questi fenomeni sono già stati discussi e portati all'attenzione del parlamento europeo e, recentemente, alcuni nostri parlamentari si sono recati sul luogo per condannare queste pratiche che, sembra incredibile, nell'Europa che si professa patria di diritti delle persone, invece, queste pratiche vengono tollerate. Si tratta di pratiche estremamente violente che sono state portate all'attenzione della Corte

Europea dei Diritti dell'Uomo. Anche l'Italia attua respingimenti, non certo con queste modalità, ma verso il confine con la Slovenia.

Tutte queste pratiche fanno parte del fenomeno di esternalizzazione, cioè il cercare di impedire ai cittadini di Paesi terzi, di fare ingresso nel territorio dell'UE dove potrebbero poi presentare domande di asilo, a volte strumentali, ma di fatto si delega a Paesi terzi, come Bosnia, Serbia, Turchia, o Libia, il controllo delle frontiere. Si tratta di pratiche, che se attuate su larga scala e senza avere come riferimento alla situazione del singolo, costituiscono violazioni dei diritti dell'uomo e questo è già stato sancito dalla magistratura italiana con una sentenza, che è stata richiamata dai media italiani, nei confronti di un cittadino pakistano che era stato respinto al confine italo-sloveno ed è stato poi trasferito forzatamente fino in Bosnia. Il tribunale di Roma che ha dichiarato che a causa della violazione dei diritti che questa persona ha subito, al cittadino pakistano deve essere rilasciato un visto di ingresso in Italia in modo che possa presentare la sua domanda di asilo.

Carlo Verdiglione, Dirigente Superiore della Polizia di Stato, project leader del progetto "Countering Serious Crime in the Western Balkans - IPA

Saluto le persone collegate con noi e ringrazio gli organizzatori per l'opportunità di partecipare a questo prestigioso seminario. Io partirei da una considerazione, ovviamente la situazione che riscontriamo oggi nell'area balcanica, non può non essere considerata come il prodotto della sua storia, in particolare della storia dei popoli che hanno abitato o l'hanno invasa per periodi di tempo più o meno lunghi. Da questo punto di vista la regione balcanica ha una storia estremamente interessante perché caratterizzata da guerre, occupazioni militari, tensioni politiche, etniche e religiose. Brevemente, basta citare, alle difficoltà con cui già l'Impero Romano dovette affrontare la penetrazione nella provincia della Macedonia, basti pensare alla decadenza dell'Impero Romano che aprì la strada all'occupazione dei popoli slavi, alla dominazione turco ottomana, le prime guerre balcaniche del 1912-13, all'influenza esercitata sull'area dalle maggiori potenze europee e, in particolare, dalla Russia e dall'Austria, fino ad arrivare a eventi più recenti, gli effetti delle due guerre mondiali, la Repubblica Socialista Federale dell'Jugoslavia e le note guerre jugoslave che si sono combattute in tempi recenti. Questo per dire che la regione è un prodotto di un caleidoscopio di accadimenti e di eventi, non a caso in geopolitica, è stato coniato il neologismo di balcanizzazione a individuare proprio un fenomeno caratterizzato da una perdurante instabilità e da forti spinte centrifughe.

Tutto ciò ha, ovviamente, una ricaduta e un impatto notevole, anche sui fenomeni criminali che caratterizzano il contesto territoriale. Come si accennava prima, facilitati da fattori endogeni ed esogeni, tra i quali in primis anche il persistente uso dei sistemi informatici di internet i gruppi criminali, oggi, hanno strutturato la loro organizzazione in forma sempre più flessibile, capace di adattarsi a contesti situazionali e di permeare le maglie dell'economia legale, quindi istituendo sodalizi che sono fra di loro interconnessi e che esercitano azioni criminose in diversi ambiti, non solo focalizzati solo sull'ambito criminale.

Ovviamente ha fatto sì che nell'area siano presenti diverse fenomenologie criminali, alcune sono già state menzionate, altre sono il traffico di stupefacenti, il traffico di armi molto sentito poiché è il retaggio delle guerre che si sono combattute recentemente. Io, nel mio intervento, non accennerò molto di più a questi fenomeni criminali, tenderò, invece, di focalizzarmi su quali sono le strategie della prevenzione per il contrasto delle reti criminali nell'area balcanica. In questo senso, consentitemi, di introdurre un concetto fondamentale: oggi per prevenire e contrastare i network criminali occorre costituire network di collaborazione, sembra un concetto scontato ma fino a ieri non lo era. Al di fuori di questa logica o si entra nello spirito di avventura o trova l'applicazione la massima di Seneca per la quale non vi saranno mai venti favorevoli per chi non sa dove andare.

La cooperazione rappresenta l'elemento fondante più importante per prevenire e contrastare i fenomeni criminali nell'area dei Balcani. Questo termine dal significato abbastanza scontato come si declina dal punto di vista pratico? Innanzitutto, un cenno va fatto a tutti quegli apparati che concretizzano e realizzano le forme di cooperazione multilaterale, in questo senso, non posso non citare l'agenzia

europea di polizia Europol e l'organizzazione internazionale della polizia criminale Interpol, la prima come hub per la raccolta e l'analisi di dati provenienti dai Paesi dell'Unione e non solo.

La seconda, che è nata, in un periodo molto meno recente, oggi raggruppa 194 Paesi che condividono metodologie e modalità di partecipazione a processi decisionali regionali e internazionali ma soprattutto la condivisione delle banche dati. Il funzionamento di queste organizzazioni e agenzie sembrerebbe indicare una direzione della cooperazione internazionale di polizia di tipo centrifugo, infatti, gli stati membri, invertono la naturale passata tendenza di tenere gelosamente le informazioni, invece, passando a metterli a fattore comune per trarre poi maggiore vantaggio, ovviamente, dalla possibilità di disporle a un contenitore molto più ampio di informazioni per i propri riscontri d'investigazione e per provvedimenti da emettere e, questo, è un elemento fondamentale.

Un altro elemento di metodologie utilizzata per la prevenzione e il contrasto delle reti criminali è quella della rete degli esperti per la sicurezza, di cui oggi si avvalgono quasi tutti gli stati anche i paesi balcanici stanno sviluppando la loro rete di esperti per la sicurezza. Si tratta di funzionari che nel nostro caso sono incardinati nella direzione generale della polizia criminale che io rappresento, sono terminali informativi del dipartimento della pubblica sicurezza, ma soprattutto, sono dei facilitatori della cooperazione internazionale. Facilitatori, sia attraverso il dialogo diretto con i collaterali dei paesi ove operano, ma sia perché essi rappresentano il dialogo per la negoziazione e la definizione di accordi, memorandum of understanding, intese tecniche che rappresentano la cornice giuridica che consente la cooperazione internazionale di polizia.

Sinora ho fatto cenno a due metodologie, espressioni di strategie di prevenzione e di contrasto che hanno una direzione centrifuga ma, a questo punto, la domanda è: c'è, anche, una metodologia che, invece, si dirige in senso centripeto? In questo senso la risposta è affermativa. La nuova frontiera della metodologia della prevenzione e del contrasto consente di introdurre un concetto molto importante: il concetto di SPOC (single point of contact ovvero il punto di contatto). Cosa è il punto di contatto centrale? Perché è importante nell'azione di prevenzione e contrasto?

Il punto di contatto centrale può essere considerato un ambiente operativo o una sala operativa, una unità organica che materialmente funge da hub per lo scambio dell'informazione e dei dati di polizia. Quindi, sia fluidificando le informazioni che, richieste dai collaterali esteri vengono acquisite dagli stakeholders nazionali ovvero attraverso le interrogazioni delle nostre banche dati, sia agendo esattamente al contrario cioè inviando alle nostre articolazioni sul territorio tutte le informazioni che vengono trasmesse quotidianamente dall'estero.

In questo l'Italia è stato un paese all'avanguardia, pioniere noi ci siamo dotati di una sala operativa internazionale diversi anni fa e lo abbiamo fatto mettendo seduti in un unico ambiente persone che sono in grado di parlare almeno una lingua dell'Interpol ma che nello stesso ambiente hanno la possibilità di interrogare tutte le banche dati nazionali e internazionali. Questo non è una poca cosa ma abbiamo fatto di più come Italia, abbiamo realizzato un progetto che attraverso l'interoperatività dei sistemi e l'interconnessione delle banche dati ha consentito di poter elevare in maniera esponenziale le interrogazioni sulle banche dati di Interpol e di Europol, e questo non è fine a se stesso poiché la ricaduta di tutto questo è stata un'impennata anche nei provvedimenti di polizia sia sul territorio sia in frontiera.

È stata una iniziativa molto importante, adesso, cerchiamo di calare questo con il contesto di riferimento, cioè nell'area dei Balcani, perché questo genere di iniziative, lo sviluppo del concetto del Single Point of Contact fine a se stesso lascia il tempo che trova, però l'esportazione di questo modello all'estero e segnatamente nei Paesi balcanici consente di pervenire un sistema integrato veramente efficace.

Perché, ovviamente, in questo tema tutti insegnano che non ci si può permettere più riferimento alla sovranità nazionale e ai confini geografici, si diceva prima che la criminalità organizzata agisce a livello transnazionale e quindi noi dobbiamo cercare di creare dei sistemi integrati che adottino le stesse metodologie e siano in grado, non solo di rappresentare un modello utile per la trasmissione delle informazioni di polizia, ma siano anche in grado di fornire una lettura comparata degli eventi, di fornire gli elementi per una analisi e di fornire una analisi che possa essere anche in chiave predittiva, cioè darci quali sono le tendenze degli eventi.

Come abbiamo fatto come Italia per esportare questo modello anche nell'area balcanica? Innanzitutto abbiamo proposto il tema in tutti i fori strategici tematici, lo abbiamo fatto per esempio nel foro di Roma, che è la riunione periodica dei capi della polizia di tutti i Paesi dell'area balcanica che viene organizzata proprio dall'Italia, dal dipartimento della pubblica sicurezza. Abbiamo portato questo tema, del Single Point of Contact, a livello non solo europeo ma a livello internazionale su tutti gli altri fora di riferimento.

L'Italia guida dei progetti tematici su questo, uno dei progetti più importanti per esempio è ATHENA (Addressing Training to SPOC as Hub of European Network of law enforcement Agencies) che tradotto vuol dire mettiamo la formazione al centro per creare un sistema di SPOC che adottino le stesse metodologie e le stesse procedure in modo tale da parlare lo stesso linguaggio e rendere i flussi informativi immediati, tempestivi, completi e qualificati. Questa è la vera frontiera.

Oggi, la lotta al contrasto delle reti criminali si realizza attraverso delle metodologie anche di tipo tradizionale ma la vera frontiera sta nella creazione di una linea fatta di controlli, di verifiche, di riscontri incrociati sulle banche dati internazionali in cui gli SPOC rappresentano i punti nevralgici per lo scambio di informazioni.

Oltre alla proposizione di questo tema e degli aspetti semantici, oltre alla partecipazione a progetti europei, il dipartimento della pubblica sicurezza conduce un progetto che si chiama Countering Serious Crime in the Western Balkan. La premessa è che ovviamente l'UE sostiene il processo di allineamento al sistema legale dei paesi candidati o potenzialmente candidati e lo fa attraverso uno strumento che si chiama IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance), uno strumento di carattere molto generale che porta finanziamenti cospicui e ha una durata settennale. Ha avuto origine nel 2007, il primo settennato è terminato nel 2013 e il secondo ha avuto una durata dal 2014 al 2020 e, adesso, siamo nel nuovo arco temporale.

Nella cornice di questa macro iniziativa dell'UE il progetto da noi rappresentato sostiene Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Nord Macedonia, Montenegro e Serbia nella loro azione per il superamento delle barriere e degli ostacoli all'accesso nell'UE legati alla lotta e alla prevenzione al crimine organizzato e al terrorismo. Io vorrei dire tante altre cose, perché per me è un tema solitamente stimolante ma credo che il tempo che mi è stato concesso stia per scadere, vorrei solo fare un ultimo accenno a una ulteriore metodologia, a una ulteriore filosofia nell'approccio verso queste tematiche.

Oggi si parla molto di Intelligence Netpolicy Approach cioè cosa vuol dire? Vuol dire che le operazioni di polizia e le iniziative non sono originate dal caso o da decisioni poco ponderate sulla base di elementi informativi poco strutturati. Oggi c'è un approccio basato sull'intelligence e vuol dire elaborare documenti analitici importanti che evidenziano quali sono le organizzazioni, quali sono gli assetti criminali, quali sono gli elementi facilitatori, gli indicatori questo a livello europeo si chiama SOCTA (Serious and Organized Crime Threat Assessment). Nei paesi balcanici si chiamano Threat Assessment internazionali, ci sono poi dei centri e delle organizzazioni di carattere regionale che sviluppano a loro volta dei documenti analitici che fanno riferimento all'area geografica data dalla somma dei territori dei paesi che aderiscono a queste organizzazioni. Si tratta di una iniziativa molto importante, un passaggio importante perché, perché sulla base di questi documenti strategici, si realizzano e si concepiscono le iniziative per la prevenzione per il contrasto alle reti criminali.

Tomas Miglierina, giornalista della Radiotelevisione Svizzera

Buongiorno, ringrazio anche io per l'invito che mi è stato rivolto. Non vi stupisca l'intervento su un tema UE di un giornalista della stampa svizzera (tra l'altro sono italiano, ma seguo l'UE per la radiotelevisione svizzera da molti anni). La Svizzera è associata ai sistemi Schengen e Dublino, senza diritto di voto, ma con "un posto a tavola" a tutti i livelli di preparazione delle decisioni. In cambio, quando un atto legislativo UE costituisce evoluzione del diritto Schengen, Berna è obbligata a recepirlo. Si tratta insomma, anche per la Svizzera, di politica interna o quasi.

Vorrei cominciare mostrandovi una cartina che viene dall'Ufficio Europeo di Supporto all'Asilo (EASO). Sono statistiche che riguardano il 2020 e che sono state pubblicate il 18 febbraio scorso.

Riguardano tutta l'UE "e dintorni", ovvero i paesi associati al sistema Schengen-Dubliino. Sono dati globali, con forte differenze tra Paese e Paese ma, complessivamente, ci mostrano che nei primi dieci mesi del 2020 c'è stata una riduzione del 33% nelle domande d'asilo rispetto al 2019. Ed anche una riduzione dei casi di asilo ancora aperti. Il Covid ha ridotto gli arrivi, in certi casi anche grandemente ridotto (per esempio, alla frontiera fra Turchia e Grecia si registra un -74%). Gli apparati statali hanno però continuato a lavorare e quindi le liste d'attesa delle domande di asilo aperte si sono accorciate.

Il Covid ha poi fatto passare la questione migrazione in secondo piano nell'opinione pubblica. Lo indicano i sondaggi: le preoccupazioni maggiori oggi sono altre. Sono sparite dai teleschermi le immagini di migranti (con qualche eccezione, di cui parlerò) sostituite da immagini di terapie intensive, di vaccini, di confinamenti. L'agenda informativa e il dibattito sui social sono cambiate e con essa direi anche l'agenda dei politici.

La nuova strategia UE sull'immigrazione, il "New Pact on Migration and Asylum" è stata presentata il 23 settembre scorso ed è già stata oggetto di confronti importanti a livello di stati membri dell'UE, per esempio un vertice dei ministri dell'interno il 14 dicembre scorso. Tre punti principali della proposta: (1) una procedura più veloce per i rimpatri, quindi chi sbarca sulle coste europee sarà sottoposto a un primo screening e se è chiaro che le sue possibilità di avere asilo sono scarse il suo caso sarà trattato direttamente al confine mentre alloggia in campi, e a una risposta negativa deve seguire un rimpatrio rapido. (2) Ogni stato dovrà mostrare solidarietà, ma prendere in carico richiedenti asilo sarà uno dei modi possibili; si potrà, per esempio, farsi carico del rimpatrio di quelli da espellere e solo in casi di conclamata emergenza Bruxelles potrà forzare la mano delle capitali. Infine, (3) la dimensione esterna della questione migratoria sarà molto importante, se ne parlerà tra l'altro il prossimo 15 marzo ad un consiglio "jumbo" dell'UE con la partecipazione di ministri degli interni e degli esteri: paesi di transito e di origine dei migranti (che a volte coincidono) dovranno cooperare se vogliono continuare a ricevere aiuti e cooperazione con l'UE, ovviamente non gli aiuti umanitari di emergenza, ma quanto concerne la condivisione con l'UE delle strategie di sviluppo. I critici parlano di ricatti, la Commissione respinge le accuse e preferisce parlare di partenariati mutualmente benefici.

Il pacchetto sulla riforma migratoria è molto atteso, il dibattito ha conosciuto una accelerazione con la crisi del 2015 ma durava già da prima. La Commissione Europea insiste molto sul concetto di ripartire da zero, il vicepresidente che si occupa di questo dossier, Margaritis Schinas, portavoce della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker, ammette che l'approccio della precedente commissione non ha funzionato.

Di fatto questa strategia mette molta enfasi su controlli, rimpatri e su partenariati con paesi terzi ma c'è molto poco sulla ripartizione dei migranti. L'idea di forme flessibili di solidarietà non è nuova. Ad un certo punto Juncker stesso aveva proposto che gli stati potesse pagare invece di accogliere quote di richiedenti asilo. Va detto, a difesa della Commissione, che non ci sono molti modi di risolvere la questione.

Immaginatevi dunque questa politica come uno sgabello a tre gambe: la gamba "respingimenti e tutela dei confini" è molto sviluppata (ne parleremo dopo), la gamba "solidarietà" è molto più corta ma c'è una gamba che è ancora più corta, praticamente inesistente, pur ammettendo la Commissione l'importanza di averla, ed è l'immigrazione legale.

Gli stati non vogliono entrare in materia. In primo luogo, c'è una questione molto evidente di sovranità quando si parla di far entrare qualcuno sul tuo territorio (e magari un giorno concedere in prospettiva la possibilità di diventare tuo cittadino - persino in Svizzera o negli USA la questione della cittadinanza è gestita dagli Stati/Cantoni: non si può essere cittadini americani o svizzeri senza essere cittadini di uno Stato o di un Cantone). Ma soprattutto la questione dell'immigrazione legale (ne parleremo con maggiori dettagli inseguito, se volete) è un argomento politicamente tossico: nessuno vuole discuterne, anche se ci sarebbero motivi per farlo.

Ci sono in alcuni Stati UE programmi bilaterali di migrazione legale solitamente limitati a Paesi che ciascuno considera "di suo stretto vicinato", per esempio ci sono possibilità di immigrazione legale per i cittadini ucraini in Polonia, Paese che come sappiamo fa parte del gruppo di Visegrád, sostanzialmente compatto nella sua contrarietà a duna messa in comune del carico dei richiedenti asilo. Va detto, per

inciso, che oltre all'opposizione dei paesi Visegrád in realtà ci sono anche altri, che non hanno bisogno di esplicitare troppo la loro contrarietà perché già ci sono i Visegrád a farlo.

Il "nuovo" Migration Pact sarà anche nuovo ma è già diventato una mela avvelenata come ai tempi delle proposte di Juncker (rubo l'immagine della mela da un articolo del quotidiano "Il Foglio" del 28.01.21). All'Italia – nello specifico – la proposta non piace, la posizione italiana in questi mesi si è anzi ulteriormente indurita. All'ultima riunione informale dei ministri dell'interno, il 28 gennaio 2021, la ministra italiana Luciana Lamorgese ha dichiarato "la presenza portoghese si faccia garante di una effettiva ripartizione". Mi dicono le mie fonti che Lamorgese è molto dura ed emotiva sulla questione: l'Italia non appare disponibile ad entrare in materia se non ci sarà una effettiva ripartizione di chi arriva. I paesi Visegrád insistono a dire di non volerne parlare.

Si è registrata molta attenzione mediatica, in queste settimane, sulla situazione della rotta Balcanica, specialmente in Italia, per via della situazione in Bosnia Erzegovina e di quanto succede al confine con la Croazia. Una delegazione di europarlamentari italiani è stata fermata dalla polizia croata il 30 gennaio scorso mentre cercava di varcare il confine e visitare i campi di rifugiati in Bosnia. Questa attenzione mi ha un po' sorpreso, perché in realtà il problema dura da molto tempo, gli esperti ne parlavano da mesi, ricordo che la questione era già stata posta all'inizio della presenza croata nel gennaio del 2020. Segnalo che su questa tematica - ed ho già chiesto conferma ai miei colleghi croati prima di affermarlo - praticamente non esiste dibattito in Croazia. La questione dei migranti e del trattamento dei migranti operato dalla polizia croata, al di là di qualche ONG, non produce in Croazia molta discussione.

La commissaria europea agli affari interni Ylva Johansson si è recata in visita Bosnia Erzegovina dal 18 al 20 febbraio scorso ed ha bacchettato le autorità bosniache per come (non) gestiscono la situazione. L'UE afferma di aver dato alla Bosnia nel 2018 oltre 88 milioni di euro, direttamente o attraverso partner internazionali, per la gestione dei flussi migratori. Gran parte dei soldi viene data ai partner internazionali perché l'UE (anche se non lo dice) si fida poco della Bosnia e dei suoi molti governi. Molte ONG e osservatori criticano quello che è sostanzialmente un approccio emergenziale da parte europeo: di tamponamento di falle, ma non una strategia di lungo periodo. Quando si parla di soldi erogati è poi sempre complicato fare i conti esatti perché si mescolano aiuti umanitari di emergenza, fondi per la gestione delle frontiere, programmi regionali di lungo periodo riservati ai Balcani Occidentali e alla Turchia.

Il problema di fondo - lo dico con un certo rammarico, perché nel lontano 1996 fui funzionario dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina, dove organizzammo le prime elezioni dopo la guerra - è che gli accordi di Dayton (lo pensavo allora, lo penso ancora oggi) sono stati molto utili per fermare la guerra, ma hanno prodotto uno stato disfunzionale. Detto questo è probabile che le cose continueranno così: si continuerà in questa dialettica tra parole dure e finanziamenti. Alcuni paesi come l'Austria stanno anzi spingendo per aumentare il supporto finanziario alla Bosnia-Erzegovina relativamente alla questione migranti.

L'UE ha perso non poco potere contrattuale al livello politico nei Balcani, perché è chiaro a tutti che la prospettiva dell'allargamento non è per domani e nemmeno per dopodomani. Ci sono certamente molte cose che l'UE può ancora offrire ai Balcani, e sono cose a cui i Balcani tengono come l'esonazione dai visti (che oggi solo il Kosovo non ha) oppure una maggiore partecipazione al mercato interno - ma una integrazione politica nell'UE sicuramente per ora non è in agenda.

Ultimo punto - imprescindibile, e forse è quello che più vi interessa - la situazione di Frontex, l'agenzia per le frontiere esterne dell'UE, creata il 26 ottobre 2004 e divenuta nel 2016 Agenzia Europea per le Frontiere e la Guardia Costiera, con nuovi poteri di intervento. Nel 2018, nonostante il boom di domande d'asilo fosse già in calo, Juncker propose di dotarla di 10 mila uomini entro dieci anni e di fornirla di propri assets (navi, aerei, veicoli...). Fu un tentativo di venire incontro alle richieste dei paesi Visegrád per ammansirli sul terreno della ripartizione dei migranti? Forse, ma in ogni caso non funzionò.

Nel 2019 un nuovo regolamento ha creato per la prima volta, accanto ai contingenti nazionali distaccati, una riserva di reazione rapida con propri agenti armati. Il 17 gennaio scorso è stata presentata l'uniforme di queste guardie Frontex. Prossimamente alle frontiere esterne dell'UE compariranno uomini armati che vestiranno questa divisa, ed è un passo simbolico molto importante: nemmeno le istituzioni europee

a Bruxelles hanno una loro polizia, vengono difese dalla Polizia belga e da agenti (non armati) di vigilanza privata. Il nuovo meccanismo di Frontex è abbastanza complicato da spiegare. In sintesi: gli stati ovviamente mantengono il diritto di rifiutare l'assistenza di contingenti Frontex, anche quando l'agenzia nelle sue analisi stabilisce che uno stato non ce la fa da solo ad affrontare una situazione di pressione migratoria alle proprie frontiere. A questo punto però gli altri stati sono liberi di mettere controlli alle loro frontiere interne Schengen con lo stato che rifiuta l'aiuto.

Frontex è la grande vincitrice dei negoziati di bilancio dell'anno scorso, un negoziato che per mettere tutti d'accordo - compresi i cosiddetti paesi frugali - e creare il Recovery Fund ha tagliato praticamente quasi tutte le voci di spesa più genuinamente "federali" del quadro settennale di bilancio UE: da Erasmus ai fondi per la ricerca. Se c'è una cosa dove non si è tagliato questo è il bilancio di Frontex (parliamo di circa 5,4 miliardi di euro nei prossimi sette anni).

Una agenzia così grande e così importante non poteva non diventare oggetto di dibattito politico. In sintesi, Frontex è accusata di essere troppo grossa, troppo vicina alle industrie europee della difesa, troppo indipendente (in effetti - caso più unico che raro - i poteri della commissione su di essa sono molto limitati). Frontex è inoltre accusata di essere troppo poco trasparente (il difensore civico dell'UE ha aperto una inchiesta a riguardo) e soprattutto di aver collaborato ai respingimenti di migranti tra Turchia e Grecia (ci sarà un management board venerdì dedicato alla questione, ho ricevuto questa mattina, in anteprima, il rapporto: non è chiaro se abbiano veramente partecipato a respingimenti, potrebbero, in qualche modo, aver coperto la polizia greca, o perlomeno questo è il sospetto)

Il Parlamento europeo ha istituito un comitato d'inchiesta (che è meno di una commissione parlamentare d'inchiesta) e domani ascolterà il direttore di Frontex, Fabrice Leggeri. Su Frontex c'è uno scontro in atto all'interno della stessa Commissione europea, tra detrattori e sostenitori del management attuale. Nel frattempo, l'agenzia ha deciso di ritirarsi dall'Ungheria in via precauzionale, per non correre il rischio di ritrovarsi di fatto implicata nei respingimenti che Budapest attua al confine con la Serbia. Personalmente ho l'impressione che la sedia di Fabrice Leggeri, il direttore generale (con solidi agganci all'Eliseo) sia un po' traballante, ma lo vedremo nelle prossime settimane. Non è invece affatto traballante il futuro di Frontex, destinata anzi a ricevere nuove competenze anche nel quadro della lotta al terrorismo alle minacce alla sicurezza dell'Unione. Ospiterà, per esempio, il server del "Passenger Locator Form" europeo, cioè di quel sistema per la registrazione dei cittadini di Paesi terzi che entrano ed escono dall'UE.

Sul fronte controlli e sicurezza le cose nell'UE procedono dunque speditamente, solo per mancanza di tempo non cito la trasformazione di Europol in una sorta di FBI europea. Tutto questo però non risolve il problema della solidarietà in materia di asilo e quello della migrazione legale. Cosa succederà nei prossimi mesi? La prossima presidenza UE sarà della Slovenia, dove il primo ministro è un quasi membro del gruppo di Visegrád, molto vicino alle posizioni del premier ungherese Viktor Orbán. Poi ci sarà la Francia, che avrà le presidenziali nell'aprile del 2022. In Germania la campagna elettorale per il rinnovo del Bundestag in autunno è di fatto già iniziata, gli attacchi di questi giorni ad Ursula von der Leyen sulla questione dei vaccini rispondono anche a un dibattito pubblico interno preelettorale tedesco, già molto acceso. La Germania ha perso tempo sulla riforma di Dublino durante il suo semestre di presidenza. Chi può dire quale governo tedesco arriverà in autunno. Chi sa che non sia, per esempio, un governo rosso verde. È chiaro comunque che il grosso di qualsiasi ripartizione di richiedenti asilo, se mai tale ripartizione diventerà una realtà, ricadrà sulle spalle di Francia e Germania.

Domanda: la domanda è relativa ai corridoi umanitari. Perché non si è riuscito sino ad ora a creare questi corridoi umanitari? Cosa ne pensate su questo tema rispetto al tipo di effetto che potrebbe avere in termini di miglioramento della situazione generale?

Alberto Pasquero:

La risposta non è così difficile perché è solo una questione di volontà politica cioè non si fanno questi corridoi umanitari per lo stesso motivo, per cui come ricordava bene Tomas Miglierina, si danno 4

miliardi di euro a Frontex per tenere le persone lontane dal territorio. Creare un corridoio umanitario non è un tema per cui sarebbe necessario un accordo con l'UE, lo potrebbe fare bilateralmente un qualsiasi stato membro dell'UE basterebbe che si impegnasse a fornire un visto d'ingresso alle persone che si trovano al confine tra Bosnia e Croazia. Queste persone potrebbero fare ingresso tranquillamente in Italia, in Austria e in Germania, in qualsiasi paese dell'UE. Potrebbe essere rilasciato un visto umanitario come previsto dal codice di Schengen senza nessun problema. Se non si fa è perché tutti i paesi dell'UE, in questo momento, pensano di avere già fin troppi cittadini di paesi terzi sul proprio territorio ed è tutta una questione politica non c'è nessun tipo di ostacolo tecnico o giuridico.

Carlo Verdiglione:

Su questo tema ho ben poco da dire perché la prospettiva del mio incarico non mi porta a fare valutazioni, essendo la mia prospettiva più collegata a una azione che si indirizza a contrastare i facilitatori dell'immigrazione irregolare e quindi tutte le reti criminali che sono intorno a questo network. La risposta è di natura politica e quindi non ho nulla da aggiungere.

Tomas Miglierina:

Posso dirvi che quel poco di ricollocamenti che si faceva nell'UE si è ridotto tantissimo, da 35 mila nel 2019 a poco più di 9 mila l'anno scorso. È stato citato il caso dell'accordo con la Turchia di 3 miliardi, è un accordo tutt'altro che facile con la Turchia per l'imprevedibilità di Erdogan che alterna momenti di grande conflittualità nell'UE a momenti di maggior cooperazione. È un Paese che ha una economia particolarmente difficile quindi la situazione alla frontiera Grecia - Turchia in questo momento è buona ma chissà cosa succederà in futuro, sono aree di grande instabilità. Non riesco a immaginare una dinamica politica che possa condurre a un risultato favorevole di una immigrazione legale, tranne quando si tratta di persone che la popolazione vede a sé molto vicine, citavo prima, la forte presenza di cittadini ucraini in Polonia che sono diventati, a un certo punto, un bisogno per l'economia perché quando è entrata nell'UE nel giro di pochi anni tantissime persone sono partite per il resto dell'UE al punto che non si trovavano più persone disposte a lavorare in Polonia. Ci sono anche scambi bilaterali di alcuni Paesi dell'est con alcuni Paesi asiatici. Potremmo fare l'enumerazione delle argomentazioni razionali: l'UE sono 450 milioni di persone, prima con la Brexit eravamo 510, quindi se arrivano anche un milione di persone sembra una cifra enorme in realtà ogni anno muoiono di cause naturali due milioni di persone. Il saldo demografico europeo è tenuto dall'immigrazione, i Paesi dell'est a cominciare dalla Croazia, all'Ungheria, e la parte balcanica sono in fortissimo calo demografico. Dalla Romania sono partiti in milioni per venire a lavorare in Italia, In Svizzera, altrove. Questi Paesi avranno problemi di sostenibilità dei sistemi pensionistici. C'è una comunanza di fede mussulmana fra i bosniaci di Bihac con alcuni di questi profughi però non ha portato a grandissime forme di solidarietà. Ricordo nel 2015 la posizione della chiesa ortodossa serba, che non è la più filo islamica delle organizzazioni che si possa pensare, che aveva fatto un appello ad essere generosi perché anche noi serbi abbiamo conosciuto la guerra. Queste cose sono più l'eccezione che la regola. In Ungheria, ci sono stato molte volte e me ne sono occupato, è mia ferma convinzione che Orban abbia utilizzato, essendo una persona molto intelligente, la questione dell'immigrazione e ne abbia fatto un uso politico e che sia uno dei motivi per cui continua a godere di un vero consenso. La creazione di una barriera alla frontiera con la Serbia tra l'altro, da un punto di vista economico, è keynesianismo puro ha dato non poco lavoro e ha fatto girare l'economia ma ha offerto nella mentalità, nella visione dell'ungherese medio, l'idea di qualcuno che protegge il paese. Ogni conflitto con l'UE su questioni come lo stato di diritto e la corruzione viene presentato come Bruxelles, dove comanda Soros che vuole costringerci ad accogliere i migranti e quindi, non vedo per quale motivo, da un punto di vista di un puro calcolo politico l'attuale governo ungherese dovrebbe cambiare in materia non solo di immigrazione legale, ma anche di solidarietà e di ripartizione di chi sbarca in Italia.

Domanda: Dal momento che c'è questa esternalizzazione in atto dei controlli alle frontiere. In che modo, rispetto a questo, vengono gestiti i resettlement e non dovrebbero essere rafforzati?

Tomas Miglierina:

Giusto perché mi ero dimenticato nella miriade di cose che volevo dire. Uno dei punti dell'accordo con la Turchia era che noi (UE) avremmo rimandato indietro le persone che arrivano ma si sarebbe fatto un resettlement di rifugiati dalla Turchia all'UE proprio perché le due cose non sono incompatibili, anzi, la migrazione legale permetterebbe di dire che il problema sono i traffici, l'illegalità, il problema è che non bisogna attraversare le frontiere in maniera irregolare, non bisogna permettere che si crei una anarchia alle frontiere esterne, tutto questo crea problemi di sicurezza di cui altri relatori potrebbero parlare meglio di me. Posso dirvi che in Francia, ad esempio, sono molto preoccupati, per fortuna da molto tempo non parliamo di terrorismo ma i francesi sono molto preoccupati dalle conseguenze politiche di un eventuale riemergere di atti terroristici, anche se poi va detto che tra un po' saranno i 5 anni degli attentati di Bruxelles e che erano persone nate e cresciute qui, non venivano da fuori. Insomma c'è una preoccupazione per eventuali impatti politici di nuove azioni. Il problema è che non esiste una dinamica politica tale per cui sia facile vendere all'opinione pubblica il resettlement e poi vincere delle elezioni.

Alberto Pasquero:

Io aggiungo solo che, dal mio punto di vista, io rifiuto l'idea per cui il resettlement potrebbe essere un contrappeso sufficiente alla negazione del diritto d'asilo che si mette in atto con le politiche di esternalizzazione perché dobbiamo ricordare che il richiedente asilo, il rifugiato (ricordiamoci che si è rifugiati ancora prima di essere riconosciuti come tali, quindi molte delle persone che si trovano in Libia o in Bosnia, possiamo immaginare che almeno una percentuale di loro sono dei rifugiati perché sono persone che nel loro Paese andrebbero incontro a persecuzioni o a pericoli derivanti da conflitti armati). Ebbene, l'unico modo di capire se queste persone sono effettivamente quello che dicono di essere, cioè dei profughi che non possono rientrare nei loro Paesi, è di esaminare la loro situazione individuale a uno a uno. L'esternalizzazione è volta a negare tutto questo, è volta a negare il diritto delle persone a chiedere e rivendicare questo diritto d'asilo che in Italia, ricordo, è anche una garanzia istituzionale. È un diritto umano fondamentale che nasce e viene riconosciuto nella convenzione di Ginevra dopo la Seconda Guerra Mondiale, fa parte del patrimonio giuridico della cultura dei diritti umani che caratterizza noi come Italia, come UE. L'esternalizzazione dice no: le persone non devono essere messe in condizioni di poter esercitare questo diritto di asilo che rimangano in Libia o in Turchia, che rimangano in limine dell'UE e quindi a Lesbo, oppure in un centro di pre-ingresso al confine tra Serbia e Ungheria. Quindi, anche a chi chiede, ma queste persone sono destinate a rimanere lì? Sì, sono destinate a rimanere lì, cioè la nuova proposta di regolamento prevede questo: che le persone siano sottoposte a una procedura di pre-screening prima di fare ingresso nell'UE e che vengano confinati in questi centri. Se e solo se superano l'iter di pre-screening allora possono eventualmente essere ammessi sul territorio e lì esercitare il diritto d'asilo. Noi, però, finanziando questo sistema, così come finanziando le operazioni di intercettazione e respingimento da parte della guardia costiera libica su tutt'altro fronte, cerchiamo di negare in radici questo approccio giuridico fondato sul rispetto dei diritti individuali. Diciamo, voi, innanzitutto restate lì, in Libia o in Turchia. Cosa succede in questi paesi? Tutto sommato non è affare mio, è un paese terzo. Li trattano come li trattano e finché sono là io non obblighi di gestire la loro situazione. Questa è, riassunta malamente in poche parole, la politica di esternalizzazione. Dire che il resettlement, cioè dare in modo discrezionale, ricordiamoci che il resettlement non è una procedura giuridica normata in modo preciso è una procedura discrezionale per cui le agenzie umanitarie possono dire, UNHCR in primis, possono dire: tu, tu e tu vi diamo un visto e potete andare in Canada, in America, in UE. Questo è il resettlement, non è la stessa logica, non possiamo pensare che un potenziamento dei numeri dei resettlement possano costituire un contro bilanciamento a quella negazione sistematica del diritto d'asilo che, invece, si attua con le politiche di esternalizzazione. Il resettlement è numericamente una procedura, per come la conosciamo oggi, molto limitata, e ripeto, è un tipo di meccanismo concessorio. Se una persona chiede di essere ammessa al resettlement e viene negato questo diritto, non ha un meccanismo giuridico a cui appellarsi per

rivendicare un proprio diritto. Ecco, non è un diritto il resettlement, è una misura umanitaria che viene attuata con meccanismi per altro tutt'altro che chiari dalle agenzie, dall'UNHCR sostanzialmente, non si sa sulla base di cosa le persone vengano effettivamente scelte, questo vale anche per i corridoi umanitari. In Libia ci sono delle vere e proprie distorsioni che sono collegate al resettlement, per esempio, nel momento in cui si dice alle persone che solo nei centri di detenzione si possono accedere al resettlement, si è assistito a fenomeni in cui le persone cercano di entrare nei centri di detenzione dove vengono potenzialmente torturate pur di accedere a meccanismi di resettlement. Questo tipo di approccio non appartiene a quella cultura giuridica, fondata, ripeto, sui diritti fondamentali, che, invece, dovrebbero essere propria di uno spazio che pretende di essere avanzato, di rispetto dei diritti quale è l'UE.

ALLEGATO 2. La rotta balcanica 5 anni dopo

Trascrizione dell'evento organizzato da CeSPI e OBC Transeuropa nel contesto del progetto "La rotta balcanica 5 anni dopo"

13 Aprile 2021

Moderatore: Dario D'Urso, CeSPI

Obiettivo: fare il punto sulla "rotta balcanica" 5 anni dopo la firma dei trattati tra Unione europea e Turchia sulla gestione dei flussi migratori, interloquendo con attori italiani e responsabili di organizzazioni internazionali, in particolare referenti nelle missioni in Grecia e Bosnia Erzegovina.

Anna Ferro (Ricercatrice Senior CeSPI)

La dottoressa Ferro introduce aspetti di riflessione sulla rotta balcanica analizzando alcuni snodi del fenomeno migratorio connesso. La ricerca proposta è interessante poiché offre una fotografia aggiornata rispetto al 2015. Ci sono dei focus paese o corridoi paesi che saranno disponibili una volta che la ricerca verrà completata. I contributi vedono la partecipazione di ricercatori di CeSPI e OBC Transeuropa. Francesco Martino ha approfondito il tema Grecia-Bulgaria, il legame territoriale marittimo con la Turchia e la rotta migratoria connessa. Dario D'Urso ha sviluppato un focus su Bosnia Erzegovina e Croazia, con un'attenzione alla crisi umanitaria in Bosnia. Infine la stessa Ferro propone un contributo che si concentra sul corridoio Italia-Slovenia, all'interno del trattato di Schengen, che da sempre è coinvolto nella rotta balcanica e che vede l'Italia come porta d'ingresso non solo via mare, ma anche via terra. Questo ultimo contributo non verrà presentato oggi).

Viene sottolineato come i flussi attuali siano in parte condizionati dalla pandemia Covid-19. Ferro si sofferma su alcuni snodi fondamentali.

Il primo analizza l'Europa come ente e organizzazione che guarda ai flussi come dimensione di medio e lungo periodo. Si tratterà di una nuova normalità a causa di un incremento di intensità dei flussi e maggiori arrivi; è il cosiddetto "new normal". La gestione non dovrà essere più emergenziale, ma sistemica. Per fare tutto questo la pressione migratoria non va analizzata alle porte o lungo le frontiere europee e dei Balcani, ma a partire dal percorso migratorio, cercando di capire le cause profonde e i luoghi d'origine del fenomeno.

Ci sono tematiche diverse quali aspetti di insicurezza, conflitti, povertà, disuguaglianze e i problemi più recenti legati al nuovo cambiamento climatico che stanno dando vita ai futuri rifugiati ambientali, a cui oggi non corrisponde ancora uno status.

Guardare alle cause profonde significa poter governare i flussi migratori nei paesi di origine e di transito, che vanno coinvolti in questo processo. Un altro elemento chiave è mettere a punto delle politiche di contrasto allo sfruttamento degli esseri umani che possono sfociare in forme di violenza e trafficking lungo questi viaggi.

Il secondo snodo da analizzare è il sistema normativo dell'Unione Europea su migrazione ed asilo. Il nuovo patto europeo è importante: vi si trova maggiore convergenza sulle tematiche di rafforzamento delle frontiere esterne, ma la rotta balcanica rimane divisiva rispetto all'approccio interno di solidarietà dei vari paesi membri. Ferro cita "Immigration and European Integration – towards fortress Europe" di Andrew Geddes che proponeva nel 2008 alcune domande chiave riguardo al ruolo dell'Unione Europea nelle politiche di asilo e di immigrazione e quanto le misure europee in tale ambito abbiano un impatto sugli stati membri e non. Sono le stesse domande su cui ancora oggi non si trova un consenso politico europeo attorno al quale costruire una politica d'integrazione collettiva.

Il terzo snodo che viene proposto è il tema della garanzia dei diritti e delle procedure per chiunque attraversi i percorsi migratori. Nel 2015 circa 800mila persone hanno attraversato la rotta balcanica. Negli anni successivi le risposte dei diversi paesi sono state di chiusura delle frontiere, costruzione di

muri, sospensione della mobilità dell'area Schengen o ripristino di vecchi accordi transfrontalieri, per favorire maggiori controlli e migliorare la gestione delle frontiere. Nel caso turco si è verificata una vera e propria esternalizzazione della questione migratoria, creando dei bacini di "stop game" in Serbia e Bosnia, dove sono stati costruiti dei campi stanziali per queste persone.

I migranti che si muovono lungo la rotta possono ricadere in un "conflitto di diritti". Da un lato infatti il diritto alla sovranità statale permette ad ogni paese di respingere chiunque sia sprovvisto di un documento valido, dall'altro questo diritto non deve entrare in conflitto con il principio di tutela delle persone in transito e in arrivo. I migranti infatti hanno il diritto ad essere identificati e tutelati e devono poter accedere ad una domanda di asilo secondo il principio di non respingimento. In questo caso si tratta soprattutto di soggetti fragili che in Italia sono tutelati dalla legge Zampa.

Quando questi due diritti appena citati entrano in conflitto, i migranti si trovano in una situazione di conflittualità. Lungo la rotta balcanica infatti troviamo una varietà di individui, fra cui il migrante economico che per esempio si differenzia da chi che parte perché discriminato o minacciato per la propria appartenenza etnica, religiosa ecc.. Il problema sorge perché con la criminalizzazione degli accessi anche chi è partito come migrante economico può diventare vittima di sfruttamento o violenza lungo il percorso, modificando così la condizione del migrante e il suo status all'arrivo.

L'ultimo snodo riguarda il contesto italiano e propone una riflessione sul corridoio Italia-Slovenia, considerata prima porta d'ingresso per i migranti provenienti dalla rotta balcanica. Vi è una dimensione storica dietro a questa "porta" che - già dagli anni settanta del secolo scorso - veniva utilizzata per il traffico di armi e contrabbando e che oggi è utilizzata come luogo di passaggio migratorio attraverso l'altopiano carsico. La complessità e la vicinanza di più attori chiave richiedono un approccio multilivello e quindi una gestione e una governance dei confini e del flusso migratorio. Nell'ultimo anno si è parlato di un accordo bilaterale sulle riammissioni Italia-Slovenia, firmato già nel 1996 e nel 1997, e recuperato recentemente. Ciò che risulta essenziale è il coinvolgimento del ministero degli Interni e della polizia dei due paesi e inoltre di un approccio sia a livello europeo sia a livello regionale. La Regione FVG, che non gestisce direttamente i flussi, è coinvolta negli aspetti di accoglienza, mentre la società civile si trova spesso nel ruolo di monitoraggio della situazione.

Guardando ai dati reali e facendo un paragone con il passato, i numeri oggi non sono preoccupanti; preoccupante è la gestione del flusso. Vi è una difficoltà per i migranti nell'accedere a meccanismi di ingresso legali per motivi di lavoro in Unione Europea. Per questo motivo molti fanno richiesta di asilo quando non ci sono nemmeno i presupposti, generando un appesantimento del sistema amministrativo di analisi delle domande e ingrossando le fila dei migranti irregolari in Italia.

Michele di Bari, Prefetto, capo dipartimento per le libertà civili e immigrazione del Ministero dell'Interno

Di Bari ringrazia gli interventi precedenti e sottolinea come ognuno abbia offerto un'immagine di ciò che accade al di là dei nostri confini. Il prefetto sottolinea come i numeri, che per l'Italia non sono emergenziali, evidenziano che dal 2015 ad oggi il territorio ha trovato sempre più difficoltà nell'attuare un processo ordinato di accoglienza. Inoltre l'evoluzione della pandemia, con i rischi connessi alla quarantena a cui i soggetti che entrano in Italia sono sottoposti, pone una serie di questioni importanti da un punto di vista sanitario.

Da parte del Ministero dell'Interno c'è attenzione verso quei valichi di frontiera sui confini terrestri con Slovenia e Austria, che vedono coinvolte le regioni Friuli Venezia Giulia, con i territori di Trieste, Gorizia e Tarvisio, e il Trentino Alto Adige, con i valichi di frontiera del Brennero e di San Candido. Gli ingressi di migranti attraverso queste frontiere rappresentano il 79% degli ingressi totali: il 61% attraverso la Slovenia e il 18% dall'Austria. Dal 1 gennaio al 7 aprile 2021, il numero complessivo di migranti provenienti dalla rotta balcanica rintracciati in ingresso in Italia è pari a 705, di cui 171 entrati dall'Austria e 534 dalla Slovenia. Le principali nazionalità dei migranti sono: Afghani (270), Pakistani (129), Bengalesi (108), Nepalesi (32), Marocchini (31), Turchi (17) e altri (118). Facendo un confronto tra il 2019 e il 2020, si evince che i migranti rintracciati in ingresso nel 2019 dalla rotta balcanica sono

stati pari a 3955, di cui 387 entrati dal confine austriaco e 3568 dal confine sloveno. Questi arrivi sono stati registrati soprattutto nel periodo maggio-settembre, sia per il 2019 (picco a settembre con 700 migranti) sia per il 2020 (picco ad agosto con 709 migranti).

Di vitale importanza è comprendere la curva d'ingresso che riguarda i minori stranieri non accompagnati, che rimane un tema importante e delicato. La struttura del ministero dell'Interno se ne fa carico giorno dopo giorno, ammettendo una difficoltà oggettiva di accoglienza dei minori nei periodi di picco appena citati. Ne è l'esempio il gesto di un sindaco che ha cercato di portare 5 minori a Roma; alla fine la soluzione è stata trovata con il rientro in Friuli Venezia Giulia. Il tema si sta ponendo anche quest'anno: considerando gli ingressi via mare e via terra, il numero dei minori non accompagnati è in aumento. Per questo motivo, circa un mese fa il ministero ha tenuto una riunione con i prefetti del FVG e con l'autorità giudiziaria competente al fine di discutere e organizzare la tutela di questi minori.

Nonostante nei mesi di marzo e aprile 2020 vi sia stato un calo dei flussi - dovuto verosimilmente alla pandemia - il dato finale degli ingressi per l'anno in questione ha registrato un aumento del 13,24%.

La rotta balcanica attraverso i vari elementi forniti, riporta nell'immediatezza ad illustrare i profili che attengono alla protezione internazionale. In seguito all'introduzione delle predisposizioni introdotte con il decreto legge 113, le province di Trieste e Gorizia, con il decreto ministeriale del 5 agosto 2019, sono state individuate come zone di frontiera e di transito. Questa modifica permette di presentare le domande di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito: coloro che sono stati fermati per aver tentato di eludere i controlli, hanno diritto a procedure accelerate per contenere i tempi di svolgimento della fase valutativa. Per quanto riguarda le cosiddette "riammissioni informali" c'è tutt'ora un contenzioso presso il tribunale di Roma; il prefetto di Trieste ha per ora riferito che questo tipo di procedure sono momentaneamente sospese in attesa della sentenza.

La frontiera in questione è a differenza di altre solo nazionale, in quanto è interna all'area Schengen e come tale non è sottoposta agli stessi controlli a cui sono sottoposte le frontiere esterne dell'UE. Questa situazione rende parziali i controlli e di conseguenza i dati reali relativi ai flussi: spesso solo se intercettati i migranti manifestano immediatamente un interesse per la domanda d'asilo.

Di conseguenza, esaminando i dati della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Trieste, le richieste di asilo presentate nel 2020 sono state 1460, di cui 116 trattate con procedura accelerata da paese sicuro e 45 con procedure accelerate di frontiera. Per quanto riguarda il 2021, le richieste di asilo presentate nei primi mesi dell'anno sono state 275, di cui 31 trattate con procedura accelerata da paese sicuro e 10 con procedura accelerata di frontiera.

Dai dati si evince che le richieste esaminate sono state inoltrate per la maggior parte con procedura ordinaria. Per quanto riguarda il futuro, si sta lavorando ad un'assistenza umanitaria più incisiva e una maggiore accoglienza per tutti i migranti che fanno ingresso in Italia attraverso la rotta balcanica. L'obiettivo è essere più tempestivi, offrendo un percorso d'integrazione di maggiore qualità, tenendo conto della dignità umana e coinvolgendo ONG e altre associazioni.

Inoltre va ricordato come l'emergenza sanitaria in corso abbia posto numerosi ostacoli e richiesto sforzi organizzativi per adeguare l'assistenza ai migranti al rispetto dei protocolli sanitari. Con i prefetti del FVG sono state individuate, non facilmente, strutture di accoglienza per rispettare le norme anti-Covid; tutte le procedure di frontiera devono essere precedute da uno screening sanitario e per i casi vulnerabili è prevista una priorità. Le strutture per l'isolamento fiduciario sono necessarie prima di inserire i migranti all'interno del sistema di accoglienza ed integrazione (SAI). Per quanto riguarda la sola provincia di Trieste, un accordo con l'azienda sanitaria universitaria locale ha permesso di effettuare i controlli sanitari per i migranti che passano attraverso il valico di Ferneti. Sempre nel territorio triestino si sta lavorando per l'individuazione di nuove strutture sanitarie per l'isolamento fiduciario, come già sta avvenendo per la città e la provincia di Udine. Lo scopo è individuare più strutture, tramite avvisi pubblici d'urgenza o con sopralluoghi in aree demaniali per installare moduli abitativi, in vista dell'aumento dei flussi che verrà registrato nei prossimi mesi. Con l'entrata in vigore del nuovo capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi nei centri di accoglienza, si prevede un incremento dei servizi per l'integrazione, allo scopo di sostenere al meglio i percorsi individuali per i richiedenti asilo anche provenienti dalla rotta balcanica.

L'obiettivo è creare un'accoglienza più diversificata possibile per garantire massima accoglienza a coloro che entrano in Italia. Infine, è fondamentale il dialogo con il territorio, che si trova in estrema difficoltà a causa della situazione pandemica e che ha portato all'individuazione di strutture con soluzioni alternative; in Sicilia per esempio sono le navi ad accogliere i migranti che sono costretti a un periodo di isolamento fiduciario.

Gianluca Rocco, Capo missione OIM Grecia

Secondo Rocco la situazione dei migranti continua ad essere molto complessa nonostante nel 2016 fosse peggiore, in quanto in quell'anno circa un milione di persone hanno transitato lungo la rotta balcanica. Il regolamento dei flussi giornaliero nel 2016 era alterato dal maltempo o dallo sciopero dei traghetti in Grecia e non c'era alcun tipo di controllo dei flussi da parte dell'Unione Europea e dei governi. In sostanza il problema è politico e non umanitario.

All'epoca la situazione caotica è continuata per settimane, fino a quando i paesi dei Balcani hanno deciso di chiudere le frontiere. L'Unione Europea non è riuscita a regolare i flussi perché non sa che cosa fare di queste persone: rimandarli indietro, accoglierli, suddividere l'accoglienza tra i suoi stati membri.

Il primo intervento politico per cercare di regolare i flussi è stato l'accordo Ue - Turchia del marzo 2016, con l'obiettivo di chiudere e regolare i flussi velocemente. L'intesa ha effettivamente ridotto i flussi, ma va tenuta in conto anche la contingenza di elementi odierni. Per quanto riguarda il confine greco-turco, la Grecia ha adottato quest'anno misure di controllo alle frontiere molto rigide, ma non è questo il vero motivo di riduzione dei flussi. La polizia di frontiera non è sufficiente perché il regolamento dei flussi richiede la combinazione di diversi elementi dettati da una politica europea comune. La Turchia fino allo scorso anno agevolava o favoriva lo spostamento dei migranti dall'interno alle regioni costiere, ma con lo scoppio della pandemia da Covid-19 gli spostamenti all'interno del paese sono diventati difficili e per i migranti non è più così facile raggiungere le coste. Di fatto, la riduzione dei flussi è dovuta a queste contingenze.

Il problema si porrà quando le attuali contingenze, politica interna in Grecia, situazione pandemica, politica interna in Turchia, varieranno e l'Europa si troverà nuovamente impreparata davanti al nuovo flusso.

L'Unione Europea è consapevole che l'ondata migratoria va regolata partendo dalla Turchia, attraverso una possibile rinegoziazione degli accordi presi nel 2016, in modo tale che questo strumento possa prevenire un'eventuale ripresa dei flussi.

C'è tuttavia un limite all'utilizzo dei fondi per risolvere questa situazione. Non si può infatti pensare di rivolgersi ai paesi dei Balcani o alla Turchia offrendo denaro in cambio di controlli e strette sui flussi, perché da questo tipo di politica nascono due rilevanti problemi. In primis, si diventa dipendenti nelle politiche d'immigrazione da stati esterni all'Unione Europea e che possono avere interessi diversi da quelli della comunità. Secondariamente, se l'Unione Europea offre denaro deve essere pronta a pagare quanto gli stati terzi chiedono.

La vera domanda è l'analisi di fondo che deve essere fatta per capire davvero come collocare i migranti. Ci sono persone che vengono in Europa da paesi che non presentano situazioni di pericolo o povertà estrema, ma sognano di migliorare la loro vita tanto quanto noi italiani abbiamo fatto un secolo fa. A tal proposito viene ribadita la necessità di iniziare delle politiche serie sulle questioni di occupazione per integrare al meglio queste persone di cui abbiamo bisogno anche per una mera questione economica.

L'Unione Europea, oltre alla rinegoziazione con la Turchia, ha presentato un patto, proposto dalla presidenza tedesca, mettendo in discussione elementi che erano stati già bocciati a livello europeo. Il patto è sicuramente un buon inizio per evitare episodi e situazioni come quelle di Lampedusa e Moira, ma non è sufficiente. La situazione oggi è di attesa: si aspetta di vedere cosa succede in Turchia o nei paesi d'origine di migranti e rifugiati come Siria ed Afghanistan. Se non viene fatto un passo avanti nelle negoziazioni tra Unione Europea e Turchia, a breve si tornerà alla situazione di qualche anno fa; l'idea del patto europeo, che prevede di isolare i migranti sulle isole greche, può funzionare solo finché

c'è cooperazione con Ankara. Inoltre, nel momento in cui le isole greche si riempiono, diventerà più difficile gestire i migranti che vengono trasferiti sulla terraferma.

C'era la speranza che la presidenza tedesca portasse decisioni più risolutive in termini di asilo, ma ciò non è avvenuto. Sono poche invece le possibilità che vi sia un cambiamento con l'insediamento della nuova presidenza a guida slovena, che è sì direttamente interessata dai flussi, ma che ha sicuramente un minore peso politico rispetto alla Germania.

Laura Lungarotti, Capo missione OIM Bosnia Erzegovina

Viene proposta una visione generale dell'area dei Balcani grazie al lavoro della dottoressa Lungarotti, che si occupa della rotta balcanica anche relativamente a Serbia, Montenegro, Macedonia del Nord e Albania.

I paesi della rotta balcanica, come la Bosnia-Erzegovina, sono considerati dei paesi di transito. Quando vengono analizzate le cifre, i dati non sono così allarmanti: ad oggi in Serbia ci sono circa 8000 migranti, mentre in Bosnia sono ospitati circa 7000 migranti, di cui 4400 accolti nei centri di transito e 1700 che vivono fuori dai centri di transito ufficiali.

Ciò che risulta allarmante è la risposta emergenziale delle nazioni balcaniche, che non sono ancora riuscite a raggiungere una logica di governance della migrazione, nell'intento di poter capitalizzare e diversificare il percorso dei migranti. Serve un' accoglienza differenziata a seconda del profilo: spesso non esiste per una volontà politica dei paesi coinvolti, che si focalizzano nella gestione dei centri di transito, spesso non gestiti direttamente dallo Stato, piuttosto che in un progetto generale di accoglienza. Inoltre va ricordato come gran parte delle nazioni balcaniche sia anche paese d'origine dei migranti: dalla Bosnia Erzegovina sono partite due milioni di persone che vivono attualmente in Europa occidentale, mentre sono 4 milioni le persone partite dalla Serbia.

Ciò che viene fatto dalla missione OIM è cercare di far uscire questi paesi dalla logica emergenziale, spingendo invece sulla governance della migrazione. Questo passaggio si scontra con le difficoltà politiche del territorio, come quelle che si riscontrano in Bosnia, paese fortemente frammentato le cui decisioni politiche richiedono sempre molto tempo prima di essere prese.

I flussi che coinvolgono i Balcani presentano profili misti e molti non chiedono l'asilo in Bosnia, ma aspettano di poter entrare in Unione Europea per motivi economici o per ricollegarsi a qualche familiare. Inoltre vi sono migranti economici, minori, famiglie, rifugiati climatici, e ultimamente migranti provenienti da Eritrea ed Etiopia, spinti alla fuga dalla recente guerra locale.

Attualmente in quasi tutti i paesi della rotta, con eccezione dell'Albania, un migrante per poter rimanere nel paese deve chiedere immediatamente l'asilo anche se non vi è una vera intenzione, ma ciò permette alla persona di rimanere per 14 giorni legalmente nel paese di transito, in attesa di una soluzione alternativa. A tal proposito c'è bisogno di riformare il sistema, di garantire l'accoglienza per chi fa richiesta d'asilo e per chi non la fa, e inoltre di gestire coloro che non rientrano in nessuno scenario, permettendogli di scegliere il ritorno volontario o di essere riammessi mediante specifici accordi di respingimento.

E' la prospettiva di fondo che deve essere modificata: la migrazione viene sempre vista come un problema, mentre può essere una potenzialità e se ben gestita dà ottimi risultati.

In Bosnia per esempio sono stati occupati più di 300 giovani nell'ambito dell'accoglienza, dandogli un lavoro senza il bisogno di migrare altrove; inoltre vengono coinvolte aziende locali per rifornire gli stessi centri.

Da alcune interviste sul territorio è emerso come vi siano migranti interessati a rimanere in Bosnia e Serbia, nel momento in cui gli viene offerto un lavoro. Queste sono tutte prospettive che permettono di cambiare l'approccio verso il flusso migratorio.

L'Unione Europea, pur avendo proposto un patto, non si sta adoperando per trovare soluzioni domestiche per gli stati dei Balcani che peraltro sono interessati a far parte della Comunità europea e che vedono nelle decisioni di Bruxelles delle imposizioni.

Infine è necessario lavorare sulla retorica negativa nei confronti degli immigrati; ultimamente in Bosnia si è arrivati ad attribuire la diffusione del Covid-19 ai migranti, mentre rappresentanti dell'OIM o di altre ONG sono stati attaccati dagli stessi cittadini, incolpati di portare assistenza umanitaria. Per quanto riguarda l'aspetto dei dati sulla migrazione che risulta fondamentale per comprendere la situazione reale, non esiste un'unica fonte all'interno di questi Stati e fra gli Stati stessi non vi è uno scambio di informazioni. Va aggiunto che molti di questi paesi, in modo particolare la Bosnia, non si erano mai concentrati sul contrasto alla criminalità organizzata transnazionale che coinvolge i migranti in transito e il cui fenomeno è stato messo ancora più in luce dalla pandemia.

Giuseppe Colasanto, Vice Questore, ex dirigente del settore polizia di frontiera di Trieste

Colasanto è stato in missione in Bosnia e in altri paesi dei Balcani prima di diventare dirigente del settore polizia di frontiera di Trieste, potendo così vivere le due facce del fenomeno.

Secondo Colasanto è opportuno parlare di "rotta anatolica-balcanica", poiché l'origine avviene nelle aree di confine, lungo la via della seta fino ad arrivare alla Turchia e ai Balcani. Il fenomeno non è più emergenziale, ma consolidato.

Per quanto riguarda i paesi d'origine, il 70/80% del flusso è composto da cittadini afgani e pakistani: questi ultimi provengono dal 5° paese più popoloso al mondo con circa 250 milioni di abitanti, primo paese islamico ad avere avuto la bomba atomica, ma con difficoltà nell'assorbire le nuove generazioni nel tessuto economico.

L'indagine che è stata fatta mostra come per le famiglie sia un investimento mandare il figlio maschio istruito verso l'Europa per trovare un impiego lecito e per poi inviare del denaro alle famiglie di partenza. Viene sottolineata l'eterogeneità del migrante che si muove per svariate ragioni: da coloro che cercano un lavoro migliore a coloro che scappano da una guerra. Le famiglie siriane per esempio, che hanno diritto ad essere accolte poiché in fuga da un conflitto, non chiedono asilo una volta arrivate a Trieste, ma aspettano di poter arrivare nei paesi del nord, come Germania o Svezia. Al contrario vi sono migranti provenienti da paesi dove non esiste una situazione emergenziale, ma la domanda d'asilo viene comunque fatta nella speranza di poter essere accettati.

Per quanto riguarda il fenomeno della criminalità organizzata, da anni nei Balcani sono state soppiantate le mafie locali nella gestione del flusso migratorio e del traffico umano. Nel 90% dei casi i migranti vengono gestiti da organizzazioni pakistane, afgane, che trasportano i loro connazionali dal paese di origine verso l'Europa. Queste nuove organizzazioni sono molto capaci ed organizzate, utilizzano i social media per comunicare l'arruolamento delle persone e per dare le informazioni su come superare la frontiera evitando controlli. Inoltre si occupano della gestione del denaro dall'Europa verso le famiglie d'origine, ovviamente sotto commissione.

Tra il 2019 e il 2020 a Trieste sono state arrestate 200 persone facenti parte di queste organizzazioni criminali. Il trafficante però, una volta arrestato, è molto facile da rimpiazzare in quanto è uno fra tanti, permettendo all'organizzazione di rigenerarsi immediatamente e rendendo difficile le operazioni di polizia. Operazioni che già sono indebolite dalla mancanza di comunicazione fra le forze dei vari paesi coinvolti e la cui collaborazione è stata messa a dura prova dall'attuale pandemia.

Ci sono anche fenomeni di origine del flusso migratorio legati alla rotta balcanica: a Trieste giungono minori provenienti dal Kosovo, che una volta in Italia richiedono ed ottengono il foglio di soggiorno e appena maggiorenni ne richiedono la conversione. Questi ragazzi vengono inseriti nel percorso dell'accoglienza e vengono avvicinati ad un mestiere, ma spesso si disperdono sul territorio allargando le fila delle organizzazioni criminali italiane. Se questo tipo di formazione venisse invece fatta in Kosovo, potrebbe fornire un'opportunità di lavoro legale nel paese d'origine senza utilizzare la criminalità transfrontaliera per migrare.

Infine, per quanto riguarda i minori non accompagnati è giusto garantire l'accoglienza e la tutela, ma va tenuta in conto la pressione che subiscono i piccoli comuni del Carso intorno a Trieste. Si tratta di comuni di poche migliaia di abitanti che gestiscono centinaia di richieste, con un budget estremamente

ridotto. Il fenomeno non può essere risolto con la sola polizia di frontiera, ma richiede un'azione e una politica più ampia, incidendo già sul paese d'origine e sulle motivazioni della migrazione.