

LA ROTTA BALCANICA: UN SISTEMA DI VIOLENZA NEL CUORE DELL'EUROPA

Gianfranco Schiavone

Scenderemo nel gorgo muti

in Cesare Pavese, Verrà la morte e avrà i tuoi occhi, 22 marzo 1950

Che cos'è la rotta balcanica? Possiamo, con questa espressione, indicare quel lungo corridoio di fuga che parte dai confini turco-greci (e simbolicamente dalle isole di Lesbo e Samos, territorio dell'Unione europea a pochi chilometri di mare dalla costa turca) e giunge fino a Trieste; una rotta che, come vedremo, è percorsa da un elevato numero di richiedenti asilo, nonché da altri migranti¹. In questo capitolo, per evidenti ragioni, non potrò trattare in maniera dettagliata la situazione della protezione (o della sua mancanza) dei rifugiati in tutti i paesi dell'area e mi concentrerò pertanto su tre aspetti: il quadro generale delle migrazioni e della protezione ai rifugiati lungo tutta la rotta, tra paesi UE e non UE; il drammatico fenomeno dei respingimenti e delle riammissioni a catena dei richiedenti asilo lungo tutta la rotta ed in particolare al confine

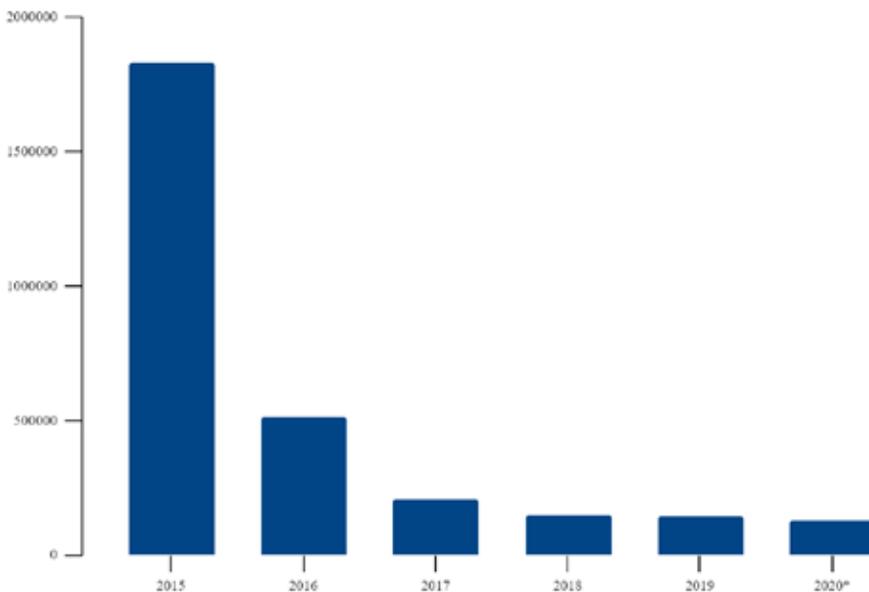
¹ Scelgo di utilizzare - al posto del più comune ed abusato termine "migrante economico" - il termine "migrante" per indicare in generale chi non è in cerca di protezione internazionale per sottolineare come la fuga da una condizione di vita nel Paese di origine ritenuta non accettabile non sia affatto estranea a gran parte delle migrazioni di cui qui trattiamo. Per ciò che corrisponde anche alla mia esperienza sul campo si tratta di condizioni che, anche quando sono esterne alla nozione di protezione internazionale, non possono essere semplicisticamente ricondotte all'etichetta di migrante economico, ma in larga parte andrebbero ricondotte alla necessità di godere di forme di protezione complementari per ragioni umanitarie.

croato-bosniaco; l'inatteso ed inquietante ingresso dell'Italia nello scenario dei respingimenti a catena a partire dalla primavera 2020.

1. La drastica diminuzione dei flussi misti e la (non) protezione dei rifugiati lungo la rotta balcanica

Secondo la Commissione europea, nel 2019 gli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'Unione sarebbero stati 141.700, con una diminuzione del 5% rispetto al 2018; gli attraversamenti irregolari delle frontiere terrestri sono stati solo 35.500, livello simile al 2018, mentre quelli marittimi hanno raggiunto i 106.000, con una diminuzione del 7% rispetto all'anno precedente. Si tratta del livello più basso degli ultimi sei anni durante i quali è avvenuto un vero e proprio crollo degli arrivi, come si può vedere dalla tabella sotto riportata. Nel periodo gennaio-luglio 2020 detti attraversamenti irregolari sono stati 51.600, con una ulteriore netta decrescita rispetto al 2019, e si stima che il 2020 segnerà una ulteriore netta diminuzione del 12% rispetto al 2019.

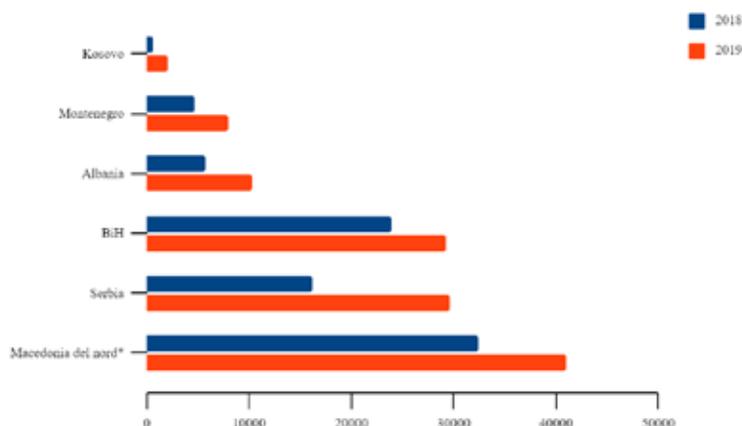
Attraversamenti illegali delle frontiere UE (via mare e terrestri).



Fonte: rielavorazione su dati Commissione UE

Non c'è quindi nell'Unione europea alcuna situazione emergenziale rispetto agli arrivi irregolari dei migranti (forzati e non) ed è sorprendente come il dibattito sociale e politico, più o meno ovunque, sia invece interamente ipnotizzato dal tema del controllo degli ingressi irregolari, distogliendo l'attenzione dai ben più pressanti temi legati alla mancata armonizzazione del sistema d'asilo nell'Unione e all'assenza di una politica comune in materia di regolamentazione degli ingressi e soggiorno per motivi di lavoro. I movimenti di rifugiati, richiedenti asilo e di altri migranti non in cerca di protezione nei Balcani occidentali rappresentano parte rilevante degli ingressi irregolari nell'Unione, come emerge chiaramente dai dati delle varie agenzie internazionali e da quelli dell'UNHCR in particolare ai quali, per il loro maggior grado di dettaglio, scelgo di fare riferimento². A fine dicembre 2019 UNHCR stimava in circa 53.000 il numero complessivo di migranti presenti nei Balcani occidentali, ovvero in Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia e Bosnia-Erzegovina, comprendendo in tale numero sia richiedenti asilo e rifugiati, sia migranti non in cerca di protezione. Il flusso maggiore di ingresso nell'area è quello proveniente dalla Grecia verso la Macedonia, stimato in oltre 40.000 unità. Nel grafico sotto riportato si può vedere la distribuzione delle presenze nei diversi paesi e la crescita abbastanza pronunciata avvenuta tra il 2018 e il 2019.

Flusso migratorio misto - "nuovi arrivi" confronto dati 2019-2018.

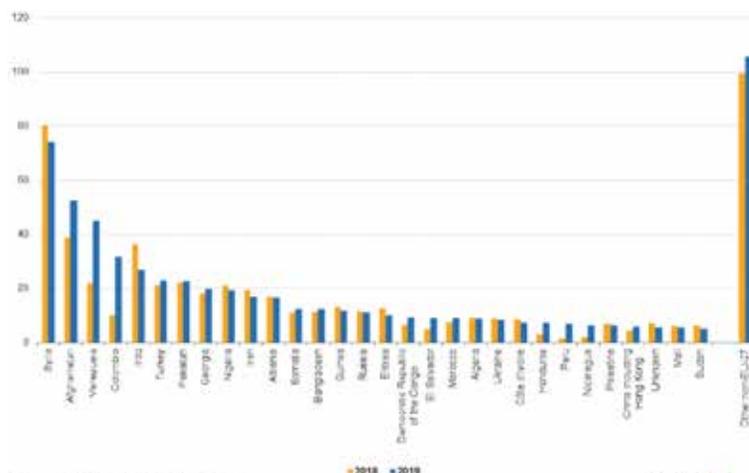


Fonte: UNHCR - western balkans - asylum seekers and other mixed movements.

² UNHCR, *Western Balkans- Refugees, asylum seekers and other mixed movements as the end December 2019, 2020*, <https://reliefweb.int/report/world/western-balkans-refugees-asylum-seekers-and-other-mixed-movements-end-december-2019>.

Se esaminiamo i dati pubblicati da Eurostat sulle domande di asilo presentate nella UE nel 2018 e nel 2019, vediamo che tra le prime dieci nazionalità il 32,72% dei richiedenti asilo proviene dall'Afghanistan, il 25,91% dal Pakistan, l'8,03% dalla Siria, il 6,56% dall'Iraq e infine il 4,61% dall'Iran³.

Cittadinanza dei richiedenti asilo in prima istanza nell'UE-27, 2018-2019



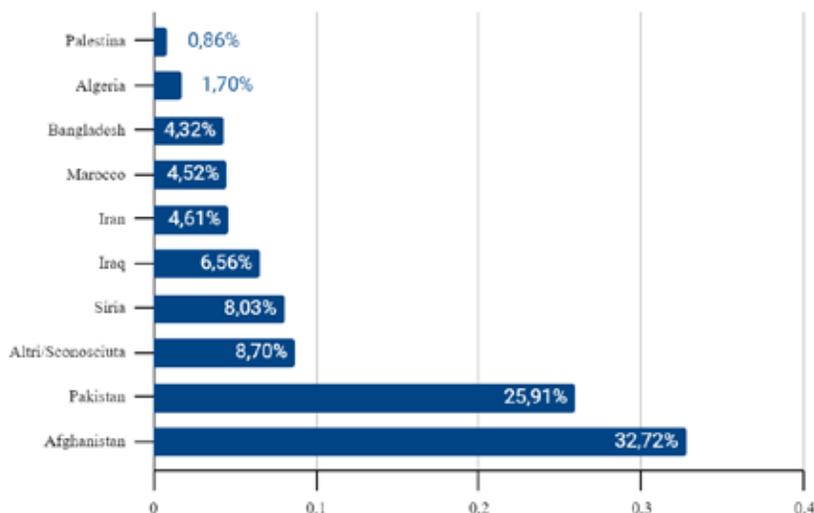
Fonte: Eurostat

Si tratta delle medesime nazionalità che ritroviamo presenti con assoluta prevalenza tra i migranti lungo la rotta balcanica, come si può vedere dalla seguente tabella contenente una rielaborazione dei dati di UNHCR sulle presenze nell'area a fine 2019.

La rotta balcanica è dunque una ineludibile e prioritaria via di fuga dei richiedenti asilo che giungono in Europa da aree del mondo ad alta instabilità e caratterizzate da conflitti bellici pluridecennali; la percezione di tale centralità è tuttavia in Italia assai poco avvertita in ragione della sua maggiore esposizione agli arrivi che interessano la rotta del Mediterraneo centrale.

³ EUROSTAT, *Citizenships of first-time asylum applicants (non-EU-27 citizens), EU-27, 2018 and 2019 (thousands)*, 2020, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Citizenships_of_first-time_asylum_applicants_\(non-EU-27_citizens\),_EU-27,_2018_and_2019_\(thousands\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Citizenships_of_first-time_asylum_applicants_(non-EU-27_citizens),_EU-27,_2018_and_2019_(thousands).png).

Nazionalità dei migranti nei Balcani occidentali - dati espressi in %.



Viene prestata spesso un'attenzione non adeguata a un aspetto cruciale della dinamica delle migrazioni attraverso la rotta balcanica, ovvero il fatto che i flussi misti che attraversano quest'area sono composti da persone che entrano per la prima volta nell'Unione Europea (Grecia e Bulgaria) dalla Turchia per poi decidere di uscire dall'Unione ed entrare in quello spazio geografico e politico frammentato e complesso non UE che chiamiamo dei Balcani occidentali per infine riprendere il viaggio da questi Paesi e tentare di entrare nuovamente nell'Unione europea più a nord, in Croazia e Slovenia (l'Ungheria, la cui peculiare situazione non verrà trattata in questa sede, ha livelli irrisori di ingressi a seguito delle sue politiche di totale chiusura). Si tratta tuttavia di Paesi che sono nuovamente considerati dalla assoluta maggioranza dei migranti solamente come Paesi di transito attraverso i quali giungere nella Europa considerata "vera".

Come si vede con chiarezza dalla ripartizione delle presenze dei richiedenti asilo tra i diversi paesi della UE nel biennio 2019 -2019, la Grecia ha comunque un numero significativo di richiedenti asilo, pari al 12,2% del totale della UE (anche se la situazione è ben lontana dall'essere critica), mentre l'altro paese di primo ingresso, la Bulgaria, di cui qui non ci occupiamo, ha continuato a registrare un bassissimo numero di domande, come altresì assolutamente esiguo rimane il numero delle domande di protezione internazionale registrate nello stesso biennio in Croazia e Slovenia.

Nei primi due mesi del 2020 la Grecia ha visto un aumento degli arrivi dovuto al peggioramento della situazione geopolitica nell'area mediorientale, Siria in primis, ma anche al cambiamento della politica migratoria turca, che, come nel 2016, ha nuovamente utilizzato i richiedenti asilo presenti sul proprio territorio come forma di pressione sull'Unione europea⁴. Ed è proprio a quell'anno, il 2016, e alle scelte condotte dalla UE che dobbiamo guardare per comprendere la situazione odierna. Il 18 marzo 2016 dagli uffici stampa dell'Unione e da quelli dei diversi governi coinvolti fu diffusa una cosiddetta Dichiarazione tra l'Unione Europea e la Turchia in base alla quale «tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia»; detto programma sarebbe avvenuto «nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva». La giustificazione politica di una intesa così radicale fu la asserita necessità di salvaguardare vite umane e contrastare il traffico criminale di esseri umani. Infatti, si dichiarò che «una volta terminati, o per lo meno drasticamente e sostenibilmente ridotti, gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'UE, verrà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria. Gli Stati membri dell'UE contribuiranno al programma su base volontaria»⁵.

La Dichiarazione UE-Turchia fu presentata come un accordo siglato tra l'Unione e uno Stato terzo, ma non fu affatto così in realtà. Nel dichiararsi incompetente a valutare sulle violazioni del diritto dell'Unione sollevate in giudizio da N.S. residente nell'isola di Lesbo, la Corte di Giustizia dell'Unione⁶ evidenziò infatti come il controverso accordo europeo non poteva essere inteso, in senso giuridico, quale accordo dell'Unione in quanto nessun iter in tale direzione era mai stato né avviato, né concluso. Anche se abilmente presentato come un accordo della UE, in realtà si trattò di una intesa con la Turchia attuata in contemporanea da parte di tutti gli Stati membri consapevoli che l'Unione non avrebbe mai potuto sottoscrivere un simile accordo. La realtà dei fatti fu molto diversa dalle promesse chiaramente fittizie contenute nel non-accordo UE/Turchia: non venne infatti attuato alcun piano di reinsediamento dei rifugiati dalla Turchia verso l'Europa, mentre nel frattempo il numero dei rifugiati

⁴ Cf. contributo di Derossi nel presente volume, pp. 319-335.

⁵ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, "Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016", comunicato stampa 144/16.

⁶ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Ordinanza del Tribunale, 28 febbraio 2017 nella causa T- 257/16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016TO0257&from=FR>.

in Turchia, per la stragrande maggioranza siriani, arrivò alla sbalorditiva cifra di tre milioni e ottocentomila persone. In parallelo si realizzò però l'obiettivo reale ma rimasto celato del non-accordo, ovvero il crollo degli arrivi dalla Turchia verso la Grecia: solo 161.431 persone nel triennio 2017-2019, secondo i dati UNHCR. Nonostante la presenza di richiedenti asilo in Grecia sia al momento significativa, il numero complessivo degli arrivi nel triennio indicato non consente affatto di parlare di una reale situazione di emergenza che giustifichi per ragioni di forza maggiore quanto è avvenuto negli ultimi anni in Grecia con la segregazione forzata dei rifugiati in un ampio complesso di campi. A giugno 2020 in Grecia erano registrate 121.000 persone, di cui 82.700 nella parte continentale, distribuite nei 28 campi governativi dislocati in tutto il Paese, e 38.300 sulle isole. Di queste, circa il 50% erano afgani, il 20% siriani, il 6% somali e palestinesi e il 5% congolesi. Circa un terzo del totale erano minori, di cui più della metà al di sotto dei 12 anni.

Come è noto, ai richiedenti asilo giunti via mare in Grecia viene permesso il trasferimento nell'area continentale solo dopo che sia stato effettuato l'esame della richiesta di protezione internazionale; questa sorta di inedita restrizione geografica ha causato un enorme ritardo nell'iter di esame delle domande bloccando i richiedenti nei campi profughi sulle isole, per anni, come è avvenuto nel tristemente famoso campo di Moria sull'isola di Lesbo andato a fuoco nel settembre 2020. Delle spaventose condizioni di vita in questo campo, come in altri, della Grecia è stato scritto molto e non ha senso qui altro aggiungere se non rinviare ai molti e crudi rapporti che hanno descritto questo ed altri gironi infernali nei quali sono state segregate diverse migliaia di persone, compresi minori e persone con situazioni di elevata vulnerabilità⁷. Ciò che invece può essere utile qui mettere in luce è che la scelta di istituire in Grecia, come in altri luoghi della rotta balcanica, come si metterà in evidenza più avanti, enormi campi profughi in cui segregare i richiedenti asilo, non è conseguenza di una situazione straordinaria ed imprevedibile dovuta ad arrivi massicci e ravvicinati nel tempo, bensì risponde a una pianificata ed inquietante strategia politica finalizzata proprio alla creazione, sia nei Paesi UE che non UE, di campi di

⁷ Ex multis, ALESSANDRO PIROVANO, *Campo profughi di Moria: brucia il centro per migranti più grande d'Europa*, 10 settembre 2020 <https://www.osservatoriodiritti.it/2020/09/10/campo-profughi-moria-grecia-lesbo/>; ROBERTA AIELLO, *Moria, il campo profughi in Grecia dove i piccoli migranti tentano di togliersi la vita*, 6 ottobre 2018, <https://www.valigiablu.it/grecia-lesbo-campo-migranti-suicidi/>; «Internazionale», ANNALISA CAMILLI, *Dentro il centro di detenzione di Moria, nell'isola di Lesbo*, 2 luglio 2017 <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2017/07/02/lesbo-migranti-hotspot-moria>.

confinamento/internamento (da non confondersi con i campi di sterminio con i quali tuttavia i campi di confinamento condividono alcune caratteristiche). Sono ben consapevole che la tesi che propongo è destinata a far discutere e forse a scandalizzare qualcuno, ma ritengo di dovere richiamare l'attenzione su quanto segue:

- 1) non c'è da anni alle frontiere esterne dell'Unione nessuna situazione di emergenza collegata a grandi spostamenti di popolazione che giustifichi la creazione di campi di confinamento nei quali collocare i migranti. Il campo di Moria, come altri analoghi o come quelli finanziati dalla UE in Bosnia, non nascono in ragione di una dura realtà che impone scelte dolorose, ma sono frutto della volontà di aprire specifiche strutture per isolare a lungo i richiedenti asilo e i rifugiati e scoraggiare gli arrivi;
- 2) i trattamenti degradanti e violenti inflitti alle persone confinate non rappresentano un riprovevole evento occasionale cui porre presto rimedio, ma sono una caratteristica peculiare e permanente della vita di tutte le strutture;
- 3) le agenzie internazionali quali UNHCR e OIM (e quest'ultima in particolare) svolgono in tali contesti preminenti ruoli logistici e di organizzazione della vita dei campi, mentre risulta assai indebolito il ruolo fondamentale che esse dovrebbero ricoprire, ovvero quello di monitorare la situazione sul campo e attivare ove necessario proprie azioni indipendenti di tutela dei diritti dei rifugiati. Il monitoraggio indipendente sul rispetto dei diritti dei rifugiati, lungo tutta la rotta balcanica, e in modo lampante in Bosnia, è invece svolto sempre più frequentemente da enti ed organizzazioni di società civile, spesso piccole o persino piccolissime, che vengono fortemente ostacolate e addirittura criminalizzate⁸;
- 4) il ricorso a misure di limitazione della libertà personale dei migranti e dei richiedenti asilo, quando non di una loro effettiva detenzione, è affatto straordinario, come pure imporrebbero le normative europee, e la limitazione della libertà avviene anche de facto, ovvero senza l'assunzione di provvedimenti formali, mentre la collocazione geografica dei campi in luoghi estremamente periferici, insieme alla mancanza di ogni forma di interazione con il territorio, che talvolta viene persino espressamente proibita, producono sulla psiche delle persone effetti assai vicini a quelli che caratterizzano le persone soggette a una lunga detenzione senza colpa.

⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, *Criminalizzazione della solidarietà in Europa: "Chi aiuta rifugiati e migranti rischia il carcere"*, 3 marzo 2020, <https://www.amnesty.it/criminalizzazione-della-solidarieta-in-europa-chi-aiuta-rifugiati-e-migranti-rischia-il-carcere/>.

Una situazione di crisi che va almeno accennata è quella che si è prodotta in Grecia quando il 28 febbraio 2020 il governo della Turchia ha annunciato che non avrebbe più impedito le partenze; nei giorni successivi migliaia di persone si sono ammassate lungo il confine terrestre e marittimo tra Turchia e Grecia. La mossa realizzata dalla Turchia è indubbiamente espressione spregiudicata di una politica che dal non-accordo del 2016 usa i migranti (in gran parte rifugiati) per condizionare le scelte della politica della UE e creare delle situazioni di difficilissima gestione⁹. Ciò tuttavia non giustifica, come evidenziato da Amnesty International¹⁰ e da molte altre fonti, le operazioni messe in atto dalla polizia greca, che, nel cercare di respingere i migranti che cercavano di entrare nel territorio greco, ha fatto un ricorso eccessivo all'uso della forza con utilizzo di gas lacrimogeni in mezzo alla folla e di proiettili di gomma, nonché respingimento di gommoni che cercavano di raggiungere le coste della Grecia¹¹. Il 1° marzo, dopo una riunione del Consiglio per la sicurezza nazionale, le autorità greche hanno altresì deciso la sospensione temporanea della registrazione delle domande d'asilo delle persone che entrano irregolarmente nel paese, in flagrante violazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951 e del diritto dell'Unione in materia di asilo. Uno strappo alla legalità senza precedenti e che non sarebbe stato neppure concepibile solo pochi anni fa in Europa.¹² Anche a seguito degli avvenimenti di cui sopra, l'8 maggio 2020 la Grecia ha approvato una riforma della normativa in materia di immigrazione e asilo che ha destato forti preoccupazioni tra le associazioni di tutela dei diritti dei rifugiati e dei diritti umani. La nuova norma segna una restrizione generalizzata delle garanzie procedurali sia in fase di accesso alla procedura che in fase di esame delle domande di asilo e prevede altresì un uso estremamente ampio della

⁹ ISPI, "Grecia: Le vite degli altri", 2 marzo 2020, <https://www.ispionline.it/it/>.

¹⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, *Violenze e uccisioni contro i migranti al confine greco-turco*, 12 giugno 2020, <https://www.amnesty.it/violenze-e-uccisioni-contro-i-migranti-al-confine-greco-turco/>.

¹¹ Anche al di là della citata situazione di crisi, durissime operazioni di respingimenti via mare vengono realizzate dalla Grecia persino prelevando migranti già giunti nel territorio greco e caricandoli su barconi fatti andare alla deriva verso la costa turca. Secondo l'inchiesta pubblicata dal New York Times il 14 agosto 2020, 1.072 richiedenti asilo sono stati espulsi da marzo 2020 in 31 operazioni segrete, perlopiù notturne. Cf. «New York Times», *Taking Hard Line, Greece Turns Back Migrants by Abandoning Them at Sea*, 14 agosto 2020.

¹² AMNESTY INTERNATIONAL, *Caught in a political games. Asylum seekers and Migrants on the Greece/Turkey border pay the price for Europe's failures*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0120772020ENGLISH.PDF>.

nozione di domanda infondata e delle nozioni di paese terzo sicuro e di paese di origine sicuro, inserendo criteri non conformi con il diritto dell'Unione¹³.

Una particolare preoccupazione suscita il fatto che, nella nuova legislazione greca il solo transito del richiedente attraverso un Paese terzo rappresenta, unitamente all'esistenza di alcune circostanze personali (che però non sembrano conformi al diritto UE secondo l'interpretazione data dalla Corte di Giustizia dell'Unione¹⁴), il criterio per ritenere il Paese terzo attraversato quello verso il quale si può rinviare il richiedente stesso. Appare evidente il tentativo della Grecia, al pari di altri Paesi come l'Ungheria, di forzare il diritto dell'Unione al fine di scaricare su Paesi terzi il maggior numero possibile di domande di asilo. Il fatto che tutti i paesi dei Balcani occidentali sono ritenuti dai migranti quali meri luoghi di transito è un dato indiscutibile a partire dal caso forse più emblematico tra tutti, quello della Macedonia del Nord, dove nel 2019 si è registrato l'ingresso di oltre 40.000 persone dalla Grecia. Le domande di asilo realmente incardinate all'interno di una procedura formale erano però solo 490 a fine 2019 e infine il numero di domande pendenti ad agosto 2020 giungeva al risibile numero di 28 casi¹⁵. Un effettivo sistema di asilo nella Macedonia del Nord deve pertanto ancora nascere e nel frattempo la piccola repubblica concentra di fatto tutti i suoi sforzi sui respingimenti verso la Grecia dei migranti che tentano la strada verso il nord. Nello svolgimento di tali operazioni sono stati documentati casi di violenza da parte della polizia di frontiera nell'area di Gevgelija¹⁶.

La situazione in Serbia per ciò che riguarda il diritto d'asilo e l'organizzazione del sistema di accoglienza dei richiedenti si può dividere in due fasi fondamentali: quella che va dalla crisi del 2015 fino a fine 2016 e quella che va dal 2017 ad oggi, fine 2020. Nella prima fase la Serbia, paese privo di un effettivo sistema di asilo e di un programma di accoglienza, fu interessato da un transito molto elevato di persone lungo il suo territorio dirette verso l'Ungheria e di seguito verso gli altri paesi dell'Unione europea; la gestione di questi flussi avvenne principalmente attraverso la gestione da parte delle autorità serbe del passaggio attraverso l'Ungheria, quota che il governo ungherese ridusse progressivamente da 500 persone a settimana a 50, per calare ulteriormente nel 2017

¹³ Per una breve ma chiara analisi della nuova normativa greca cf. «Melting Pot», *Grecia - Il Parlamento approva la riforma del quadro normativo sulla protezione internazionale*, <https://www.meltingpot.org/Grecia-Il-Parlamento-approva-la-riforma-del-quadro.html#nb36>.

¹⁴ C.G.U.E, causa C-564/18 LH contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 19 marzo 2020.

¹⁵ UNHCR, op. cit.

¹⁶ BORDER VIOLENCE MONITORING NETWORK, “*They want to kill us. They want to kill us*”, 22 aprile 2020, <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/april-22-2020-0200-gevgelija/>.

tra i 20 e i 10 passaggi a settimana, per poi esaurirsi del tutto. Nell'inverno 2016-2017 esplose la drammatica situazione di migliaia di migranti senza alcuna assistenza nonostante le condizioni climatiche avverse e ciò costrinse la Serbia ad allestire un sistema di campi governativi per dare accoglienza temporanea ai migranti che, pur non essendo interessati a rimanere in Serbia, sono bloccati in questo Paese o quantomeno rallentati nel loro viaggio. È il 2017 l'anno in cui i flussi inizieranno ad orientarsi dalla Serbia verso la Bosnia-Erzegovina in ragione sia del blocco ungherese che dei respingimenti dalla Croazia, ma l'aprirsi della via bosniaca non comportò per la Serbia un ritorno alla situazione ex ante, ovvero una sostanziale assenza di migranti; dal numero stimato di 8.000 presenze nel 2017, solo due anni dopo, a fine 2019, in Serbia si registrano infatti quasi 30mila presenze (dati UNHCR)¹⁷. In Serbia, dove - come in Bosnia Erzegovina - le procedure di legge distinguono da un lato coloro che intendono presentare la domanda di protezione e che nel frattempo hanno fatto ingresso nel territorio e possono essere accolti in apposite strutture, e dall'altro i richiedenti in senso stretto, ovvero coloro che hanno formalizzato la domanda, nel 2019 gli stranieri che hanno manifestato l'intenzione di chiedere asilo sono stati 12.935, a fronte di solo 263 persone (il 2%) che hanno effettivamente formalizzato la domanda di protezione.

Nel corso del 2017 la Bosnia-Erzegovina, che prima era un'area periferica appena lambita dai flussi migratori, inizia a divenire ciò che è attualmente, ovvero lo snodo principale della rotta balcanica. Trattandosi di flussi non interamente registrabili, né in entrata, né in uscita, nonché di situazioni di permanenza sul territorio bosniaco non sempre censite, non è possibile disporre di dati precisi sulle effettive presenze e sui transiti in questa zona; tuttavia i dati forniti da UNHCR¹⁸, che danno, a fine 2019, una presenza complessiva di circa 30mila persone, appaiono abbastanza vicini alla situazione reale. Le domande di asilo effettivamente presentate in Bosnia-Erzegovina a fine 2019 erano però solamente 784, ma, anche tenendo presente che gran parte dei richiedenti non prosegue la procedura perché lascia il Paese, ciò che più colpisce sono gli esiti delle esigue domande di protezione: sia nel 2018 che nel 2019 non è stato riconosciuto alcuno status di rifugiato, mentre nel 2018 i titolari di protezione sussidiaria (in prevalenza siriani) sono stati 16, rispetto ai 33 del 2019. Non è infine prevista nel Paese alcuna forma ulteriore di protezione per motivi umanitari. Si tratta di dati che evidenziano come vi sia totale chiusura

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

verso la possibilità di riconoscere a cittadini di paesi terzi uno status di protezione internazionale in Bosnia-Erzegovina. Il messaggio ostile ai temerari che hanno tentato di rimanere sul terreno della Bosnia ambendo al riconoscimento di una forma di protezione non lascia dubbi¹⁹. Come sinteticamente illustrato nel Report *La rotta balcanica*²⁰: «Sin dall'inizio del 2018 la Repubblica Serba di Bosnia, per voce del presidente Mirolad Dodik, aveva chiarito di non volersi prestare ad alcuna forma di accoglienza, pertanto solo nei territori della Federazione di Bosnia ed Erzegovina si svilupperanno accampamenti informali e campi per migranti e richiedenti asilo gestiti dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e finanziati dall'Unione europea. In particolare, il quadrilatero Tuzla, Sarajevo, Bihać e Velika Kladuša sarà crocevia di tutte le vicende legate alle migrazioni all'interno del Paese. Se Tuzla e Sarajevo rappresentano fundamentalmente due snodi di passaggio per chi arriva dalla Serbia e dal Montenegro - anche se nell'area della capitale verranno istituiti i campi di Ušivak, Delijaš e Blažuj - la maggior parte dei transitanti mira al Cantone Una-Sana, confinante con la Croazia e punto più favorevole per raggiungere in breve tempo la Slovenia».

Nel cantone di Una-Sana tra la seconda metà del 2018 e l'inizio del 2020 vengono costituiti i campi di Borići, Sedra e Bira (a Bihać) e Miral (a Velika Kladuša) e per ultimo Lipa in un'area assolutamente isolata, che a partire da settembre 2020, con la chiusura del campo "Bira"²¹ è divenuto il luogo di confinamento principale dei migranti nell'area²². Ad eccezione della struttura "Borići", ex casa dello studente ristrutturata che si trova nell'area urbana di Bihać, e, parzialmente, dell'ex albergo "Sedra", tutte le altre realtà presentano caratteristiche riconducibili alla natura di campi di confinamento in quanto:

¹⁹ Per un'analisi di quanto avvenuto in Bosnia-Erzegovina a seguito del modificarsi delle rotte migratorie cf. anche NIDŽARA AHMETAŠEVIĆ, GORANA MLINAREVIĆ, *People on the Move in Bosnia and Herzegovina in 2018: Stuck in the corridors to the EU*, Heinrich Boll Stiftung Sarajevo, febbraio 2019, https://ba.boell.org/sites/default/files/people_on_the_move_in_bosnia_and_herzegovina_-_21-02-2019_-_web.pdf.

²⁰AA.VV., *La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, luglio 2020, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti_ai_Balcani.pdf. Il report è frutto della rete "RiVolti ai Balcani", composta da oltre 36 realtà italiane nata a fine 2019 per aumentare l'attenzione dell'opinione pubblica su quanto accade alle porte dell'Italia. Il citato report è la prima selezione ed analisi ragionata delle principali fonti internazionali sulle violenze nei Balcani che viene pubblicata in Italia.

²¹ «Altraeconomia», STEFANO CORTESE, *Rotta balcanica senza diritti per i migranti: in Bosnia sgomberato il campo di Bira*, ottobre 2020.

²² Cf. anche il contributo di Gallinaro in questo volume, pp. 297-317.



Immagine del nuovo campo di Lipa - fonte: Transbalkanska solidarnost.

- a) si tratta di strutture di grandi o grandissime dimensioni, allestite ex novo con tende o container, o aperte riutilizzando ex spazi industriali in stato di avanzato degrado;
- b) le strutture, specie quelle appositamente create, sono volutamente ubicate in aree isolate;
- c) le condizioni di abitabilità e di rispetto degli standard igienici, anche in ragione del sovraffollamento, sono molto carenti e talvolta estreme. Il loro degrado non è frutto di uno sfortunato corso degli eventi ma è strutturale, fin dal momento dell'apertura;
- d) è assente ogni programma, anche minimo, di integrazione sociale. Nelle strutture il tempo è come sospeso e nulla muta in ragione della durata della permanenza delle persone che vi abitano;
- e) è fortemente ostacolata, fino a divenire di fatto impedita, ogni forma di accoglienza non imperniata sui campi bensì basata su strutture piccole o in case di civile abitazione e ogni programma di interazione con il territorio è inibito.

Qualcuno potrebbe obiettare che la cupa situazione sopra illustrata non è voluta ma è solo conseguenza del fatto che nessuno dei migranti e dei rifugiati ha alcuna intenzione di rimanere nel citato paese balcanico un attimo più del necessario. Ciò è ben vero, ma è l'intero sistema di asilo, sia sul piano della procedura giuridica del riconoscimento di una forma di protezione che sul piano dell'accoglienza e del supporto all'integrazione sociale, a rendere semplicemente impraticabile ogni diverso scenario. Non ha senso infatti interrogarsi sull'eventualità che possa nascere o meno un piccolissimo sistema di asilo degno

di questo nome in un contesto talmente scarnificato e ostile. Isolare i migranti, infliggere loro trattamenti violenti e degradanti, evitare che si realizzi qualsiasi percorso di inclusione e spingerli a lasciare il territorio sono i tratti distintivi della situazione in Bosnia, e nel cantone di Una-Sana in particolare²³.

2. Il gorgo nel quale siamo scesi: le violenze “necessarie” al confine croato-bosniaco

Secondo i dati di UNHCR solamente tra gennaio e settembre 2019 circa 4.868 persone sono state respinte dalla Croazia in Bosnia o in Serbia, ma i numeri potrebbero essere molto più alti considerato che il Ministro dell'Interno croato non ha negato di aver impedito l'accesso al territorio nello stesso arco di tempo ad almeno 9.487 persone e che nei primi sei mesi del 2019 il Ministro degli Interni sloveno ha riferito di aver trasferito 3.459 stranieri in Croazia. Molto preciso è il quadro ricostruito dalla nota organizzazione internazionale Danish Refugee Council (DRC) ben presente nei campi profughi in Bosnia-Erzegovina che stima 21.422 riammissioni/respingimenti verso la Bosnia nel periodo maggio 2019-ottobre 2020 con una tendenza netta all'aumento a partire da maggio 2020 (lo stesso mese nel quale, come si dirà più avanti, iniziano le riammissioni anche dall'Italia). Ottobre 2020 risulterebbe il mese con il maggior numero di respingimenti mai registrati (1.934 persone)²⁴. Non si tratta di respingimenti attuati attraverso procedure di legge, ovvero effettuati tramite l'adozione di provvedimenti motivati in fatto e in diritto e notificati (pertanto impugnabili di fronte a un'autorità giudiziaria). Organizzazioni internazionali quali Amnesty International²⁵ e molte altre associazioni e realtà europee operanti sul campo, come Border Violence Monitoring Network (BVMN), in dettagliati

²³ Un casoconcertante di confinamento, che ha assunto persino dei tratti rispondenti a una logica concentrationaria, è quello del campo di Vuciak, una tendopoli sorta su una ex discarica nelle colline fuori Bihac a un paio di chilometri con il confine croato. Il campo è stato creato dal consiglio comunale di Bihac quando la popolazione locale si è mostrata insofferente verso la crescente presenza di immigrati. Il campo, che nel corso del 2019 era arrivato ad oltre mille presenze, era altresì privo di alcun requisito abitativo e persino di servizi igienici; le condizioni di vita sono stati atroci fino a quando, a dicembre 2019, il campo è stato sgomberato, evitando solo all'ultimo minuto la morte per stenti di coloro che vi sostavano.

²⁴ DRC, *Bosnia and Herzegovina, Border Monitoring Monthly Snapshot*, October 2020 https://drc.ngo/media/kbyjrc2v/border_monitoring_monthly_snapshot_october2020_final.pdf.

²⁵ AMNESTY INTERNATIONAL, *Pushed to the Edge: violence and abuse against refugees and migrants along Balkans route*, marzo 2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EU-R0599642019ENGLISH.PDF>.

rapporti mensili²⁶ hanno evidenziato con circostanziate prove documentali le brutalità e le violenze efferate e sistematiche compiute dalle autorità croate a danno dei migranti. Comunemente la polizia croata usa manganelli, bastoni, pugni e schiaffi, ma anche coltelli e armi da fuoco. Tra le fonti di stampa più autorevoli a livello internazionale il quotidiano *The Guardian*²⁷ ha denunciato una terribile umiliazione perpetrata dalla polizia croata nei confronti dei migranti, marchiati con croci rosse e arancioni sulle loro teste, mentre altre comprovate testimonianze raccontano di ripetute confische di soldi e telefoni, di colpi intimidatori di pistola, di bastonate, di scariche elettriche, di ferite, di ustioni con oggetti incandescenti. Sempre *The Guardian*, a fine ottobre 2020, ha pubblicato uno sconvolgente articolo frutto del rapporto che ha ricevuto in via esclusiva dal Danish Refugee Council²⁸.

Il 19 giugno 2020 il relatore speciale delle Nazioni Unite Felipe Gonzales Morales ha presentato una dura denuncia contro la Croazia nella quale evidenziava come «Il violento respingimento dei migranti senza passare attraverso alcuna procedura ufficiale, valutazione individuale o altre garanzie di giusto processo costituisce una violazione del divieto di espulsioni collettive e del principio di non respingimento». Lo stesso Morales giungeva a conclusioni molto dure di fronte alle prove documentali raccolte sottolineando come «la Croazia deve garantire che tutte le misure di gestione delle frontiere, comprese quelle volte ad affrontare la migrazione irregolare, siano in linea con il diritto e gli standard internazionali sui diritti umani, in particolare, la non discriminazione, il divieto di tortura e maltrattamenti, il principio di non respingimento e il divieto di espulsioni arbitrarie o collettive»²⁹.

Di fronte a un simile scenario la domanda che richiede una risposta non è dunque se esistono violenze efferate e sistematiche ad opera delle forze di polizia croate verso i migranti, posto che si tratta di un dato inconfutabile, bensì come sia possibile che un fenomeno di tale entità e notorietà possa avere luogo

²⁶ «MeltingPot», *Respingimenti illegali e violenze ai confini: un rapporto di Border Violence Monitoring Network*, giugno 2020, traduzione italiana, <https://www.meltingpot.org/Respingimenti-illegali-e-violenze-ai-confini-un-rapporto-di-25440.html#.X5mjoFhKiUl>.

²⁷ «The Guardian», *Croatian police accused of spray-painting heads of asylum seekers*, 12 maggio 2020.

²⁸ «The Guardian», *Croatian police accused of 'sickening' assaults on migrants on Balkans trail*, 21 ottobre 2020, traduzione dell'autore.

²⁹ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – OFFICE OF HIGH COMMISSIONER, *Croatia: Police brutality in migrant pushback operations must be investigated and sanctioned – UN Special Reporters*, 19 giugno 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976&LangID=E>

nel territorio dell'Unione europea in forma strutturata e duratura. Indubbiamente tale situazione illumina lo stato incerto della giovane democrazia croata e la sua difficoltà nel tenere sotto controllo apparati di polizia orientati verso tenaci ideologie autoritarie incompatibili con l'ordinamento democratico; è necessario tuttavia andare più a fondo nella ricerca delle ragioni: attribuire solo a tali fattori la spiegazione di uno scenario così allarmante non permette infatti di comprendere come la violenza verso i migranti in fuga sia frutto di una lucida scelta di ottenere con ogni mezzo un contenimento della pressione migratoria verso la UE anche quando essa è, come si è visto, eccezionalmente modesta. Come evidenzia il BVMN nei suoi rapporti, «Al di là degli incidenti, le profonde lacerazioni lasciate nella carne servono anche come mezzo per far passare un messaggio pubblico e duraturo alla comunità di migranti in relazione alla violenza che devono aspettarsi quando attraversano il confine croato»³⁰.

Respingere le persone, anche con modi duri, non è dunque sufficiente, poiché si sa che le persone che tentano di attraversare la Croazia, appena respinti, ritenteranno il viaggio di nuovo e subito. Derubarli, ferirli, sottoporli a torture e trattamenti disumani e degradanti diviene pertanto necessario affinché la manovra di “alleggerimento” (come se si trattasse di una operazione militare) sia minimamente efficace, ovvero affinché “the game” sia almeno rallentato e che coloro che si trovano più indietro nella rotta ricevano il messaggio feroce di non provarci. Viene spontaneo rifiutare questa lettura dei fatti perché solo pensarla desta orrore, ma dobbiamo invece guardare la realtà di ciò che sta avvenendo nel territorio europeo per quella che realmente è, nella sua brutalità³¹. La situazione slovena merita in questa sede solo un breve cenno, non perché quanto avviene in questo piccolo paese non sia importante, ma perché ai fini dell'analisi qui condotta è sufficiente evidenziare come la Slovenia sia, come gli altri, un luogo di transito e che, per quanto più strutturato rispetto agli Stati vicini, il suo sistema d'asilo sia ancora oggi assai gracile. Nel corso del 2019 le domande di asilo presentate in Slovenia sono state 3.821, di cui ben 668 da parte di minori non accompagnati. Si tratta di un numero già di per sé assai modesto, ma le domande di asilo realmente pendenti a fine anno erano 329, con un tasso di dispersione del 93%. Il sistema di accoglienza è strutturato su

³⁰ UNHCR, op. cit.

³¹ Per un'interessante analisi condotta da studiosi serbi, bosniaci e sloveni sulle politiche dell'Unione Europea in relazione ai flussi migratori e ai controlli delle frontiere nei Balcani cf. MARTA STOJIC MITROVIĆ, NIDŽARA AHMETAŠEVIĆ, BARBARA BEZNEC, ANDREJ KURNIK, *The dark sides of Europeanisation. Serbia, Bosnia and Hercegovina, and the European border regime*, Rosa Luxemburg Stiftung, 2020.

centri collettivi piuttosto isolati, le condizioni igieniche e sanitarie sono precarie e i richiedenti subiscono nette limitazioni alla libertà di circolazione; il sistema di accoglienza risulta comunque sottodimensionato e nel corso del 2019 si sono verificati numerosi trattenimenti de facto dei richiedenti³². Il rintraccio (anche in prossimità del confine italiano) dei migranti e la loro riammissione in Croazia è prassi sistematica adottata da anni da questo piccolo Paese cuscinetto, terrorizzato dalla prospettiva di dovere accogliere un numero elevato di richiedenti asilo; dall'inizio del 2018 sono state respinte in Croazia almeno 20mila persone³³, un numero sbalorditivo.

Secondo un recente rapporto di Amnesty International³⁴ la Slovenia in molte occasioni non ha rispettato i diritti dei rifugiati e dei migranti. In particolare l'organizzazione ha evidenziato come a molti potenziali richiedenti asilo che entrano irregolarmente in Slovenia venga negato l'accesso all'asilo e si verifichino rimpatri forzati avvenuti in forma di espulsioni collettive e senza alcuna garanzia procedurale. Va segnalata per il suo particolare rilievo una sentenza del Tribunale amministrativo sloveno che il 16 luglio 2020 ha riconosciuto l'illegittimità della riammissione dalla Slovenia alla Croazia e poi dalla Croazia alla Bosnia di un richiedente asilo. Il giudice sloveno ha stabilito che la polizia non ha informato l'interessato del suo diritto a presentare domanda di protezione internazionale, in chiara violazione del diritto nazionale e del diritto UE. La riammissione ha anche violato il divieto di espulsione collettiva perché al richiedente non è stato notificato un ordine di allontanamento, né gli è stata fornita assistenza legale e linguistica prima della sua riammissione in Croazia. Per quanto riguarda il respingimento a catena, la sentenza ha trovato «rapporti sufficientemente affidabili sui possibili rischi dal punto di vista dell'articolo 3 della CEDU» sia in Croazia, dove il richiedente è stato inizialmente allontanato, sia in Bosnia-Erzegovina, dove è stato successivamente respinto³⁵.

³² AIDA, *Country Report: Slovenia*, 2019, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/slovenia>.

³³ INFOKOLPA, *Report on illegal practice of collective expulsion on Slovene-Croatian border*, Lubiana, agosto 2018, <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Report-on-illegal-practice-of-collective-expulsion-on-Slovene1.pdf>.

³⁴ AMNESTY INTERNATIONAL, *Country Report Slovenia 2019*, 2019. https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/slovenia/report-slovenia/#_edn1

³⁵ BORDER VIOLENCE MONITORING NETWORK, *Slovenia riconosciuta colpevole di respingimenti a catena verso la Bosnia-Erzegovina*, 20 luglio 2020.

3. La parabola dell'Italia: dal rispetto della legalità al pieno coinvolgimento nella catena dei respingimenti

Il territorio del Friuli Venezia Giulia ed in particolare la provincia di Trieste è l'unica area italiana interessata direttamente dagli ingressi dalla rotta balcanica ed è nota per le innovative esperienze di accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo sviluppate da molti anni e che rappresentano uno dei modelli di riferimento per il contesto italiano³⁶. Per la maggior parte di coloro che vi giungono si tratta di un'area di transito più o meno veloce in direzione di altri paesi della UE le cui dinamiche si sono modificate sulla base dei cambiamenti storico-politici dell'ultimo quinquennio; in particolare per quest'area dell'Italia è stata dirimente la modifica dei flussi che si è verificata tra il 2017 e il 2018 con l'apertura del corridoio bosniaco divenendo da allora un accesso obbligato verso l'Europa occidentale.

L'aumento degli arrivi dei richiedenti asilo nel biennio 2018-19 è ben visibile nel Report statistico sul sistema di accoglienza 2019³⁷ redatto da I.C.S. e Fondazione Caritas di Trieste e nel Report sulla struttura di prima accoglienza di "Casa Malala", posta proprio sul confine italo-sloveno di Ferneti. Entrambi tali Report evidenziano le provate condizioni psico-fisiche dei richiedenti asilo provenienti dalla rotta balcanica. Nelle conclusioni dell'analisi condotta sulle 1.451 visite mediche effettuate a Casa Malala nel solo 2019 viene messo in luce come «Dalle testimonianze rilasciate spontaneamente dagli ospiti del sistema di accoglienza emerge che pressoché la totalità di loro ha subito diversi respingimenti da parte della Slovenia verso la Croazia e dalla Croazia verso la Bosnia, con uso, in quest'ultimo caso, di un uso sistematico della violenza, talvolta efferata. Nel sistema triestino di accoglienza sono presenti rifugiati che riportano serie lesioni fisiche a seguito di episodi di violenza e tortura accaduti in tali contesti». Come in tutte le aree di frontiera, anche sul confine terrestre del Friuli Venezia Giulia si sono sempre registrate delle problematiche in relazione al pieno rispetto del diritto di accesso alla procedura di asilo e le cosiddette "riammissioni" verso la Slovenia non sono un tema nuovo. Già nell'autunno 2018 infatti si erano verificati a Trieste numerosi casi che avevano destato allarme e rispetto ai quali diversi organi di stampa nazionali erano intervenuti con alcuni reportage³⁸. La rilevante differenza con la situazione verificatasi da

³⁶ Cf. il contributo di Magda Bolzoni et al. nel presente volume, pp. 165-200.

³⁷ I.C.S. e Fondazione Caritas, *Il sistema dell'accoglienza di Trieste. Report statistico 2019 e prime anticipazioni 2020*.

³⁸ «La Stampa», *«Caricati a forza nei furgoni». Così la polizia italiana riporta i migranti nei*

maggio 2020 è che si trattava allora di situazioni relativamente episodiche che le autorità avevano cercato di smentire o almeno ridimensionare, sostenendo che le riammissioni sarebbero avvenute solamente a carico di stranieri che non avevano manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale³⁹.

L'utilizzo dell'istituto giuridico delle cosiddette "riammissioni" dei cittadini stranieri non regolari tra i Paesi europei è un tema tanto sconosciuto ai più quanto controverso sul piano giuridico e che si è imposto recentemente all'attenzione in ragione di un utilizzo crescente di questo strumento al fine di gestire i flussi migratori alle frontiere interne dell'Unione aggirando le garanzie che lo stesso diritto europeo pone in materia di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri⁴⁰. Ad una prima analisi la riammissione tra due stati dell'Unione di cittadini stranieri in condizioni di irregolarità di soggiorno appare possibile ai sensi dell'art. 6, par. 3 della Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri che consente ad ogni Stato di non adottare una specifica decisione di rimpatrio nei confronti di colui che sia entrato illegalmente nel territorio, bensì di riammettere lo straniero nello Stato confinante da cui proviene se sussistano accordi bilaterali tra gli Stati interessati, purché già vigenti alla data di entrata in vigore della direttiva stessa. La ratio della citata normativa è quella di sollevare uno dei due Stati dalla responsabilità di agire, attribuendo allo Stato che riprende lo straniero l'onere di attuarne il rimpatrio o di regolarizzarne il soggiorno per motivi umanitari o altre ragioni. L'utilizzo, comunque residuale, degli accordi di riammissione, non più adottabili ex novo dopo l'entrata in vigore della citata direttiva, non può però costituire un escamotage per eludere le garanzie previste dalla stessa Direttiva 2008/115/CE sui limiti, le garanzie e le condizioni necessarie per effettuare i rimpatri, né può, attraverso un meccanismo di riammissioni "a catena", rappresentare un mezzo per eludere le norme sui respingimenti alle frontiere esterne dell'Unione di cui al Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un

Balcani, 2 novembre 2018. Cf. anche dello stesso autore, NICCOLÒ ZANCAN, *Dove finisce l'Italia*, Feltrinelli, Milano, 2020.

³⁹ «la Repubblica», *Caso migranti a Trieste: "Qui come Claviere, riconsegnati alla Slovenia". La Polizia: "Tutto regolare"*, 2 novembre 2018.

⁴⁰ASGI. *Le riammissioni di cittadini stranieri alla frontiera di Chiasso: profili di illegittimità*, agosto 2016, e *Le riammissioni di cittadini stranieri alla frontiera di Ventimiglia: profili di illegittimità*, giugno 2016. Più recentemente vedasi anche Amnesty International ed altri, le violazioni da parte delle autorità francesi dei doveri elementari in relazione al rispetto, tutela e attuazione dei diritti dei minori. Stranieri isolati in pericolo alle frontiere terrestri interne della Francia (frontiera franco-italiana, franco-spagnola e franco-britannica), in <https://www.asgi.it/notizie/francia-violazioni-diritti-dei-minori/> nonché ASGI, *Frontiera franco-italiana: violazioni del diritto di asilo*, 10 luglio 2020 in <https://www.asgi.it/notizie/asilo-diritto-frontiera-francia-italia-violazione/>.

codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). In sintesi, non è possibile considerare l'istituto delle riammissioni come un campo a sé, bensì l'ambito di una loro eventuale applicazione va sempre esaminato alla luce dell'intera evoluzione del diritto dell'Unione negli ultimi vent'anni. Non v'è la possibilità, nello spazio di questo capitolo, di trattare tutte le problematiche giuridiche relative alle riammissioni, ma ciò che va sottolineato con chiarezza è che tale incerto e residuale istituto non è comunque applicabile, in nessuna circostanza, agli stranieri che, alla frontiera o nel territorio degli stati dell'Unione, manifestano l'intenzione di chiedere protezione internazionale.

A fugare ogni dubbio sul punto provvede il succitato codice unionale che all'art. 3 dispone che: «Il presente regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio: a) dei diritti dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale; b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento». Il Regolamento (UE) n. 604/2013 noto come Regolamento Dublino III all'art. 3 prevede altresì che «gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito», mentre l'art. 4 stabilisce il diritto del richiedente protezione internazionale all'informazione sulle norme previste dal Regolamento stesso.

L'attento lettore potrebbe far osservare che proprio il citato Regolamento, all'art. 13 stabilisce che «Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale». Si faccia attenzione che da tale norma non discende affatto un diritto degli Stati a riammettere nel paese confinante i richiedenti asilo, bensì, all'opposto, tale eventualità è tassativamente esclusa in quanto il Regolamento prevede che la domanda di asilo sia sempre e comunque registrata nel Paese nel quale lo straniero manifesta la volontà di chiedere protezione, la persona sia temporaneamente accolta nel territorio mentre è attivata la procedura prevista dal Regolamento per verificare quale sia il Paese competente ad esaminare la domanda, ovvero se sia il Paese in cui si trova o un altro nel quale il richiedente appunto dovrà essere inviato a seguito di una complessa procedu-

ra che prevede precise garanzie. Le profonde disfunzionalità del Regolamento sono notissime, ma esse non possono costituire una ragione da parte degli Stati per violare o disapplicare la norma, per quanto essa sia deficitaria.

Cosa è dunque successo al confine terrestre del Friuli Venezia Giulia, a partire da maggio 2020, nel pieno dell'emergenza sanitaria connessa alla pandemia di Covid-19? A metà maggio 2020 il Prefetto di Trieste Valerio Valenti annuncia il rinforzo dei controlli di frontiera con l'invio di militari e forze di polizia, con lo scopo dichiarato di contrastare l'immigrazione irregolare e ridare nuova vita agli accordi di riammissioni italo-sloveni. Il 28 maggio 2020 lo stesso Valenti rilascia dichiarazioni alquanto sorprendenti affermando che «il migrante riammesso non viene privato della possibilità di fare richiesta d'asilo, in quanto la Slovenia fa parte dell'ambito europeo»⁴¹ ed infine, il 2 giugno 2020, replicando alle accuse avanzate dalle locali associazioni di tutela dei richiedenti asilo che evidenziavano l'esistenza di numerose illegittime riammissioni di richiedenti asilo, sostiene sulla stampa locale di avere ricevuto precise direttive dal Governo italiano nel dare nuovo impulso alle riammissioni e che le stesse vengono attuate ad "integrazione" del Regolamento Dublino⁴². Di fronte a una situazione che appariva subito acquisire contorni di particolare gravità ASGI inviava a metà maggio 2020 al Ministero dell'Interno, alla Questura e Prefettura di Trieste, oltre che alla sede per l'Italia dell'UNHCR, una lettera aperta, con allegato documento di analisi giuridica⁴³ (la lettera rimarrà senza risposta da parte di tutti i destinatari) nella quale evidenziava, in relazione alle riammissioni in Slovenia di stranieri che intendevano chiedere asilo, la sussistenza di serie violazioni delle normative interne ed internazionali. Le riammissioni generalizzate degli stranieri vengono usualmente giustificate invocando l'applicazione dell'Accordo bilaterale fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996, come se si trattasse di una autonoma fonte di diritto che persino sovrasta o si sostituisce, ovvero integra, altre norme interne o di diritto europeo. Il citato Accordo è in primo luogo di assai dubbia legittimità in quanto, nonostante abbia una chiara natura politica, non è mai

⁴¹ «Triesteprema», *Migranti rintracciati e rispediti indietro, come la Rotta Balcanica diventa un'Odissea*, 28 maggio 2020.

⁴² «Il Piccolo», «*Le realtà dell'accoglienza contro i rimpatri informali: pratiche inaccettabili che calpestano i diritti*», 2 giugno 2020.

⁴³ ASGI, *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*, 5 giugno 2020, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/documento-riammissioni-Italia-Slovenia-_5_giugno_2020.pdf.

stato ratificato dal Parlamento con legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 della Costituzione e comunque, in quanto accordo intergovernativo stipulato in forma semplificata, in ogni caso non può prevedere modifiche alle leggi vigenti in Italia o prevedere disposizioni che vadano persino ad introdurre deroghe o modifiche alle norme dell'Unione o derivanti da fonti di diritto internazionale. Come sopra evidenziato, l'individuazione del Paese competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale presentata nel territorio di uno Stato o alla frontiera è dunque disciplinata dal Regolamento che esclude in modo tassativo che possano trovare applicazione altri principi e procedure contenute in semplici accordi di riammissione inter-statali.

Uno degli aspetti più inquietanti collegati al rinnovato utilizzo delle procedure di riammissione al confine orientale è che esse vengono attuate "senza formalità" (art. 6) intendendo con ciò, da parte della pubblica amministrazione, che la riammissione possa avvenire senza l'emanazione e la notifica di alcun provvedimento amministrativo. Si tratta di una tesi totalmente priva di fondamento, in quanto è indiscutibile che l'azione posta in essere dalla pubblica sicurezza attraverso l'accompagnamento forzato in Slovenia produce effetti sulla situazione giuridica dei soggetti interessati. Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni specifiche di cui alla L. 241/90 e successive modifiche, il provvedimento di riammissione va pertanto adottato, va motivato in fatto e in diritto, seppure succintamente, e va notificato all'interessato ed esso, anche se immediatamente esecutivo, deve essere impugnabile di fronte all'autorità giudiziaria. A stretto rigore, ritengo altresì che, trattandosi di un provvedimento che si sostanzia in un accompagnamento alla frontiera, rientri tra quei provvedimenti che la Corte costituzionale nella sent. n. 105/2001 ha qualificato come restrittivi della libertà personale per i quali è necessaria una preventiva convalida giudiziaria, ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, così come del resto già previsto dagli artt. 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. Anche senza bisogno di approfondire ulteriormente i profili giuridici, chiunque ben comprende comunque l'eccezionale gravità della situazione sopra descritta dal momento che, in assenza di provvedimenti, viene impedito allo straniero di esercitare il diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 13 della CEDU che stabilisce che «ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

Il 24 luglio 2020, rispondendo a una interpellanza urgente dell'on. Riccardo Magi, il Governo italiano ha sostenuto in Aula alla Camera che «le procedure informali di riammissione in Slovenia vengono applicate nei confronti dei migranti rintracciati a ridosso dell'area confinaria italo-slovena, quando risulti la provenienza dal territorio sloveno, anche qualora sia manifestata l'intenzione di richiedere protezione internazionale». Nella stessa risposta si precisa che «si provvede alla registrazione delle istanze nei casi in cui sia manifestata la volontà di richiedere asilo nel corso delle interviste», precisando tuttavia che «Qualora ricorrano i presupposti per la richiesta di riammissione e la stessa venga accolta dalle autorità slovene non si provvede all'invito in Questura per la formalizzazione dell'istanza di protezione». In merito infine a quali siano i provvedimenti che vengono adottati e notificati ogni qualvolta sia effettuata una riammissione e quale sia la base legale di detti provvedimenti, la risposta fornita è la pacifica ammissione che non viene redatto alcun provvedimento, neppure in forma semplificata, per “prassi consolidata” delle stese “speditive procedure” di riammissione.

Come ha evidenziato ASGI nella seconda lettera aperta al Governo e all'UNHCR il 3 agosto 2020, «nell'affermare che le riammissioni si applicano anche a coloro che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale, [il Ministero dell'interno] non incorre unicamente in un gravissimo errore giuridico, ma sostiene una tesi che nega e scardina principi fondanti del diritto dell'Unione Europea. [...Alla] manifestazione di volontà effettuata alle autorità italiane non pare comportare per esse alcun obbligo poiché in caso di accoglimento, da parte della Slovenia, della domanda di riammissione “mediante la compilazione e l'invio di un apposito modulo nel quale sono indicati gli elementi a supporto dell'istanza”, il cittadino straniero viene riammesso nel territorio sloveno al pari di coloro che non hanno chiesto protezione. Si richiama l'attenzione sul fatto che l'Amministrazione non sostiene affatto che in tale ipotesi lo straniero verrebbe riammesso in Slovenia come richiedente protezione: si tratterebbe di una interpretazione errata delle procedure del Regolamento (UE) n. 604/2013 ma che farebbe almeno salva la condizione giuridica di richiedente asilo. Nulla di tutto ciò, in quanto il Ministero sostiene qualcosa di molto diverso e sorprendente ovvero che il richiedente protezione internazionale fermato e identificato in Italia viene riammesso in Slovenia non con tale qualificazione giuridica, ma quale straniero in condizioni di irregolarità rintracciato in prossimità della linea confinaria». Ed infine: «la risposta fornita dal Ministero è null'altro che la sconcertante ammissione che nessun provvedimento viene redatto, neppure in forma semplificata, per “prassi consolidata”

delle stesse “speditive procedure” di riammissione. A sostegno di tali prassi nessuna fonte normativa è citata e nessuna interpretazione giuridica viene fornita per spiegare la radicale assenza di alcun provvedimento motivato in fatto e in diritto e notificato all’interessato»⁴⁴.

Le risposte fornite dal Governo sono di eccezionale gravità e a parere di chi scrive non hanno un precedente nella storia politica e parlamentare italiana, in quanto si tratta di una sorta di manifesto ideologico di rivendicazione dell’illegalità, declamato nell’Aula della Camera dei Deputati.

Se le riammissioni sono state dunque persino oggetto di rivendicazione ideologica, l’accesso agli atti e alle direttive che hanno dato impulso a queste stesse riammissioni vengono invece negate. Rispondendo alla richiesta di accesso civico presentata dal noto mensile *Altraeconomia*, il Ministero dell’Interno ha infatti negato l’accesso «anche per evitare il concreto pregiudizio» alla «integrità dei rapporti internazionali con la Slovenia»⁴⁵. Sostenere che rendere note delle semplici direttive operative su come vengono effettuate delle riammissioni che si ritengono legali potrebbe addirittura compromettere le relazioni internazionali dell’Italia con la Slovenia è chiaramente paradossale. Qual’è dunque il reale contenuto degli accordi con la Slovenia, e indirettamente la Croazia, che debbono rimanere celati?

Quante sono state le riammissioni degli stranieri al confine terrestre del Friuli Venezia Giulia a seguito delle prassi sopra descritte? I dati forniti dal Ministero dell’Interno ad ASGI a seguito di istanza di accesso civico, relativamente al periodo 1 gennaio – 31 agosto, sono riportati nella seguente tabella

Riammissioni attive	1 gennaio-9 giugno 2020	1 giugno – 31 agosto 2020 <?>
Settore polizia terrestre di Gorizia	67	143
Settore di polizia terrestre di Trieste	206	491
Totale parziale	273	634

Sono dunque oltre novecento gli stranieri riammessi alla frontiera italo-slovena nei primi otto mesi del 2020, con una eccezionale impennata nel trimestre estivo, periodo nel quale il fenomeno era già noto al mondo politico che è però rimasto del tutto inerte. Tra le cittadinanze degli stranieri riammessi il primo

⁴⁴ ASGI, *Riammissioni informali” dei cittadini stranieri alla frontiera terrestre italo-slovena. Lettera aperta dell’ASGI al Governo e ad UNHCR*, 3 agosto 2020.

⁴⁵ «Altraeconomia», *Le carte negate dei respingimenti*, n. 229, settembre 2020.

posto va agli afghani (811 persone), seguiti da pakistani, iracheni, iraniani, siriani e altre nazionalità, la maggior parte delle quali relative a Paesi da cui provengono persone in chiaro bisogno di protezione. Per comprendere con immediatezza il drastico cambiamento avvenuto nel 2020, basti esaminare i dati relativi al secondo semestre del 2019 (1 luglio -31 dicembre 2019), quando le riammissioni attive verso la Slovenia sono state 39 a Gorizia e 78 a Trieste, per un complesso di 107 casi.

La situazione di emergenza sanitaria connessa alla pandemia da Covid-19 ha rappresentato il contesto ideale nel quale mettere in atto le prassi illegittime sopra descritte, le quali erano rimaste in precedenza contenute e persino smentite, come si è illustrato in precedenza. Quattro sono stati in particolare i fattori agevolanti: a) un'attenzione politica, sociale e mediatica nettamente inferiore a quanto sarebbe avvenuto in contesti ordinari (la sottovalutazione della gravità dei fatti è stato particolarmente evidente nei media del FVG); b) una forte militarizzazione del territorio triestino (situazione che anch'essa sarebbe stata percepita come non del tutto accettabile in periodi ordinari) tramite l'invio di ingenti rinforzi di polizia e ricorrendo persino all'uso dell'esercito con compiti di pattugliamento attivo, rintraccio dei migranti e loro consegna alla polizia di frontiera; c) le forti difficoltà, da parte delle organizzazioni di tutela, dentro un quadro di limitazioni alla libertà di movimento, nel realizzare azioni transnazionali di monitoraggio su quanto accade nelle aree di confine e in generale nell'attivare efficaci iniziative di documentazione e denuncia pubblica; d) un uso spregiudicato delle necessarie misure di sorveglianza sanitaria sui migranti in ingresso nel territorio nazionale, finalizzato ad alimentare nell'immaginario sociale la pericolosità, in termini epidemiologici, di ingressi presentati come crescenti ed incontrollabili, con conseguente mancanza di posti di accoglienza sufficienti, mentre la realtà degli ingressi effettivi è totalmente diversa come si può ben vedere dai dati del Ministero dell'Interno dai quali risulta che i rintracci dei cittadini stranieri nella provincia di Trieste avvenuti tra il 1 gennaio e il 31 agosto 2020 (periodo disponibile al momento della stesura di questo studio) sono stati di 2.792 unità mentre nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2019 erano stati di 3.546 unità. Balza agli occhi come le differenze tra le due annualità (pur nella non piena sovrapposibilità dei periodi considerati) sono assai modeste e soprattutto come in nessun caso, né nel 2019, né nel 2020 si può parlare di una reale situazione di emergenza trattandosi di numeri oltremodo contenuti. Le riammissioni non sono dunque collegate ad alcun contesto di particolare difficoltà bensì sembrano frutto di una strategia pianificata volta ad instaurare una nuova procedura extra legem.

Quale è stata la sorte delle persone riammesse in Slovenia⁴⁶? Dalle diverse decine di testimonianze raccolte da IPSIA-ACLI presente a Bihac, dall'ICS e da BVMN pressoché la totalità ha fatto rientro forzato in Bosnia-Erzegovina, ricevendo lungo l'intero percorso trattamenti violenti e degradanti, come nel caso della storia del signor F., testimonianza raccolta da BVMN che si riporta come esemplificativa di molte altre:

«Come gli altri stranieri con lui presenti, il sig. F. veniva sottoposto a screening sanitario e, successivamente, fotosegnalato e invitato a fornire i propri dati personali. Durante un'intervista di circa un'ora e mezza nella quale gli veniva chiesto di spiegare quali problemi avrebbe fronteggiato in caso di ritorno in Afghanistan il sig. F. tentava a più riprese di esplicitare la propria intenzione di chiedere protezione internazionale ma, da quanto poteva comprendere, la richiesta non veniva registrata o, comunque, ad ogni sua richiesta seguivano solo risa degli agenti coinvolti. Al termine del colloquio, il sig. F. riceveva 5 pagine scritte in italiano che veniva costretto a firmare velocemente, sebbene non ne comprendesse il significato. Una volta sottoscritti gli atti, il sig. F. riceveva su insistente sua richiesta spiegazioni dal mediatore presente che si trattava della attestazione della sua domanda di asilo e della elezione di domicilio per ingresso irregolare. Terminata la procedura, l'intero gruppo veniva riunito nel pomeriggio in una grande tenda situata nella parte posteriore alla stazione di polizia. Intorno alle ore 20:00, il sig. F. veniva consegnato alla polizia slovena insieme agli altri del suo gruppo, veniva fatto salire su una autovettura e senza conoscere la destinazione del viaggio, portato presso la stazione di polizia slovena. Lì il sig. F. veniva sottoposto insieme ad altre due persone del gruppo dei respinti alla sorveglianza di due ufficiali. In presenza di un traduttore di lingua pashto il sig. F. veniva nuovamente invitato ad indicare le tappe del viaggio percorso per giungere in Slovenia e i propri dati personali. Anche in questa occasione il sig. F. chiedeva di poter domandare asilo, affermando "please give me stay", ma non riceveva alcun riscontro. Dopo il fotosegnalamento veniva invitato a firmare 4 documenti scritti in lingua a lui incomprendibile, quindi veniva intimato di svestirsi e completamente nudo, perquisito dall'ufficiale maschile per 5 minuti. Insieme all'intero gruppo delle persone riammesse trascorreva la notte presso la stazione di polizia dormendo in una cella maleodorante e fredda senza letti né lenzuola. Non avendo ricevuto acqua si vedeva costretto a bere l'acqua della toilette presente all'interno della cella.

⁴⁶ In merito alla raccolta di testimonianze di richiedenti asilo che hanno subito le riammissioni e da richiedenti che facevano parte di gruppi di migranti che, alla frontiera, sono stati senza ragione divisi tra respinti ed accolti vedasi anche l'inchiesta de «L'Espresso», *Trieste. Dove si ferma l'Europa*, 2 agosto 2020.

La polizia slovena tratteneva i documenti rilasciati dalle autorità italiane al sig F. e intorno alle 7:00 del mattino trasferiva i trattenuti in 2 furgoni senza dare loro alcuna informazione sul loro destino. Dopo alcune ore di viaggio il furgone raggiungeva il confine con la Croazia. Il 18 luglio il sig F. veniva così consegnato insieme agli altri membri del gruppo a 7 ufficiali croati tra cui una donna intorno alle 11.00 del mattino. In una stazione della polizia di frontiera croata gli ufficiali sequestravano soldi, telefoni e sigarette al sig F. e agli altri riammessi. L'intero gruppo veniva dunque caricato dentro un furgone oscurato e dopo un viaggio di circa sei ore giungeva al confine con la Bosnia Erzegovina. Tutti i trasportati venivano intimati a proseguire a piedi verso la Bosnia e alcuni compagni di viaggio del sig. F. venivano picchiati con dei bastoni. Verso le 19:00, il gruppo si vedeva costretto ad oltrepassare il confine e tornare in Bosnia. Dopo circa 10 km percorsi sotto la pioggia, il gruppo raggiungeva la cittadina di Velika Kladusa».

Dalla cruda testimonianza di F., analoga a quella di molti altri testimoni, sembra emergere l'esistenza di una collaudata catena di riammissioni caratterizzata da elementi comuni, quali il rifiuto da parte delle diverse autorità a registrare la domanda di asilo, l'assenza radicale di ogni provvedimento notificato all'interessato che evidenzia la base giuridica della riammissione, e ovviamente l'esistenza di riammissioni multiple nei confronti degli stessi destinatari, trasportati attraverso ben tre Paesi europei coinvolti, fino all'allontanamento forzato dall'Unione europea. Quanto avviene nell'ultimo anello della catena delle riammissioni è particolarmente significativo: l'uscita dei migranti dall'Europa verso uno Stato terzo, la Bosnia-Erzegovina, uno dei più poveri e instabili del continente, avviene non attraverso una consegna dei cittadini stranieri alla polizia bosniaca. A che titolo infatti tale operazione verrebbe fatta? Per attuarla bisognerebbe in ogni caso adottare un provvedimento di respingimento alla frontiera o di espulsione verso un paese, di asserita provenienza, la Bosnia, che sia almeno conforme alle previsioni della Direttiva 115/CE/2008; bisognerebbe, in tale provvedimento, dare atto che gli stranieri che si riconsegnano alla Bosnia sono stati fermati in altri stati della UE e che sono "passati" di mano in mano tra le diverse polizie secondo procedure tracciabili e, beninteso, senza mai avere mai manifestato ad alcuno la volontà di chiedere protezione internazionale. Si tratterebbe in buona sostanza di dovere documentare qualcosa di impossibile e pertanto la soluzione che viene adottata è quella più radicale: saranno gli stranieri stessi a passare "volontariamente" il limes dell'Unione e a sparire nel nulla, anche solo temporaneamente. Come se, nella UE, non ci fossero mai stati.

Ogni riammissione, al pari del respingimento alla frontiera, oltre a poter essere attuata solo nell'ambito di precise procedure e garanzie che, come è stato illustrato, sono al momento platealmente violate dalle autorità italiane, deve ritenersi sempre tassativamente vietata in caso di manifestazione di volontà di chiedere asilo (art. 10, comma 4 d. lgs. n. 286/1998) e in generale qualora la persona nello Stato di rinvio non sia coperta dal rischio di essere nuovamente inviata verso altro Stato in cui potrebbe subire persecuzioni o torture (art. 19, commi 1 e 1-bis d.lgs. n. 286/1998). Il Governo italiano non può pertanto limitarsi a rispondere che i due citati Paesi dell'Unione sono di per sé Paesi sicuri (vedasi nuovamente in tal senso la risposta all'interrogazione parlamentare sopra commentata), fingendo di ignorare che i migranti riammessi dall'Italia verso la Slovenia e poi dalla Slovenia verso la Croazia vengono successivamente trasferiti coattivamente in Serbia o in Bosnia-Erzegovina e che tali operazioni avvengono in modo sistematico, impedendo l'accesso alla procedura di asilo, mentre l'espulsione de facto dalla Croazia verso la Bosnia avviene con modalità del tutto estranee ad uno stato di diritto. Né può ignorare l'esistenza di violenze gravi e sistematiche che si verificano tra Slovenia, Croazia e Bosnia. Ed infine non può ignorare le condizioni inumane e degradanti nelle quali si trovano i migranti in Bosnia e l'assenza di fatto in quel paese di un sistema di protezione adeguata dei rifugiati.

Gianfranco Schiavone

Gianfranco Schiavone è uno studioso di migrazioni internazionali autore di numerose pubblicazioni specialistiche in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo. Oltre che al rapporto della Fondazione Migrantes sul diritto d'asilo collabora da anni alla redazione del rapporto statistico IDOS sulle migrazioni e dal 2019 sul mensile *Altraeconomia* cura la rubrica "il diritto di migrare". È stato tra gli ideatori dello SPRAR ed è presidente dell'I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) (ente appartenente alla rete Europasilo) dando vita alla ventennale esperienza dell'accoglienza diffusa dei rifugiati nella città di Trieste. È componente del Direttivo dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) di cui è stato a lungo vicepresidente. Nel 2012 ha fondato il Premio Internazionale Marisa Giorgetti.