



Bruxelles, 18.12.2013  
COM(2013) 923 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Prima relazione sui progressi compiuti dalla Russia nell'attuazione delle misure comuni  
verso l'abolizione del visto per i viaggi di breve durata dei cittadini russi e dell'UE  
nell'ambito del dialogo UE-Russia sui visti**

## **RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

### **Prima relazione sui progressi compiuti dalla Russia nell'attuazione delle misure comuni verso l'abolizione del visto per i viaggi di breve durata dei cittadini russi e dell'UE nell'ambito del dialogo UE-Russia sui visti**

#### **I. Contesto**

Al vertice UE-Russia tenutosi a San Pietroburgo nel maggio 2003 le parti hanno convenuto che avrebbero iniziato a esaminare le condizioni per la reciproca esenzione dall'obbligo del visto quale prospettiva a lungo termine, gettando così le basi delle discussioni tra Russia e UE sull'abolizione del visto. Di conseguenza, nella primavera del 2007 è stato avviato il dialogo UE-Russia sui visti. Analogamente ai dialoghi sui visti con altri paesi terzi, e in base ai requisiti fissati dal regolamento (CE) n. 539/2001, il dialogo UE-Russia è stato articolato in quattro capitoli (sicurezza dei documenti, compresi gli identificatori biometrici; migrazione clandestina, compresa la riammissione; ordine pubblico e sicurezza pubblica; relazioni esterne).

Fra dicembre 2007 e marzo 2010 si sono tenute a Mosca sei riunioni di esperti per approfondire lo stato della legislazione e delle prassi dell'UE e della Russia in tutti i settori rientranti nei quattro capitoli del dialogo sui visti.

Sulla base dell'esito di tali riunioni, la Commissione ha proposto al Consiglio che, in occasione del Consiglio di partenariato permanente UE-Russia su giustizia, libertà e sicurezza (CPP JLS) del maggio 2010, le parti convenissero di avviare i lavori per l'elaborazione di un documento sulle "Misure comuni verso l'abolizione del visto" che elenchi i criteri e i requisiti tecnici per l'esenzione dall'obbligo del visto. Il Consiglio ha accettato tale approccio.

Su tale base, il CPP JLS del maggio 2010 ha incaricato gli alti funzionari di discutere le modalità per il passaggio a una fase pratica. Su proposta degli alti funzionari, che si sono riuniti a più riprese nel corso del 2010, il CPP JLS UE-Russia del novembre 2010 ha formalmente approvato la metodologia delle misure comuni e ha invitato gli alti funzionari a redigere il documento.

Nel marzo 2011 l'UE ha trasmesso alla Russia la prima bozza di tale elenco con l'obiettivo di avviare i negoziati. Il processo si è protratto fino alla fine dell'anno e le "Misure comuni verso l'abolizione del visto per i viaggi di breve durata dei cittadini russi e dell'UE" sono state ufficialmente approvate dall'UE e dalla Russia al vertice del 15 dicembre 2011. Il vertice ha inoltre dato avvio alla loro attuazione.

Nel marzo 2012 si è tenuta un'apposita riunione introduttiva degli esperti dell'UE e della Russia. In tale occasione le parti hanno discusso e illustrato la propria interpretazione di ciascuna misura comune e misura operativa da esaminare per valutarne appieno l'adeguata attuazione.

La Russia e l'UE hanno in seguito elaborato le rispettive relazioni scritte sullo stato di attuazione di tutte le misure comuni e le hanno trasmesse, rispettivamente, il 13 aprile 2012 e il 31 maggio 2012. Fino a settembre 2012 si sono avuti ulteriori scambi di informazioni per iscritto, con risposte a domande aggiuntive formulate da entrambe le parti.

Sulla base della corrispondenza scritta, entrambe le parti hanno organizzato missioni di esperti in loco. Tra settembre 2012 e luglio 2013 si sono svolte quattro missioni di esperti dell'UE in Russia (a Mosca e in varie altre regioni), una per ciascun capitolo. Analogamente, gli esperti russi hanno condotto quattro missioni nell'UE tra dicembre 2012 e ottobre 2013 (per un totale di 23 visite in specifici Stati membri).

Il dialogo UE-Russia sui visti si fonda sulla totale reciprocità tra le parti. Il modo di procedere verso la liberalizzazione dei visti dipende dai progressi compiuti nell'attuazione delle misure comuni, senza automatismi. Come precisato nelle disposizioni finali del documento sulle misure comuni, solo una volta completata la attuazione di tali misure le parti decideranno, secondo le rispettive procedure interne, l'avvio dei negoziati su un accordo di esenzione dal visto UE-Russia. La piena attuazione degli accordi UE-Russia di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione riveste una notevole importanza ai fini del dialogo sui visti.

Inoltre, oltre alle misure comuni, si terrà conto anche dell'evoluzione e della valutazione di altre questioni indicate nelle disposizioni finali del documento sulle misure comuni (legami tra l'evoluzione dei flussi migratori e la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali; tasso di rifiuto delle domande di visto; tasso di domande di riammissione accettate e di rimpatri effettivi; numero di decisioni di rimpatrio; numero di ingressi rifiutati alle frontiere; numero di arresti di cittadini delle parti trovati in situazione di soggiorno o residenza illegale nel territorio dell'altra parte; tempi di attraversamento della frontiera tra gli Stati membri dell'UE e la Russia).

La Commissione ha riferito regolarmente al Consiglio e al Parlamento europeo tutti gli sviluppi relativi al dialogo sui visti. Al momento opportuno, la Commissione presenterà anche una valutazione approfondita che esaminerà, tra l'altro l'eventuale impatto di un futuro regime UE-Russia di esenzione dal visto sull'UE e sulla coerenza regionale in termini di migrazione, gestione delle frontiere e sicurezza.

La presente relazione è la prima relazione sui progressi compiuti presentata dalla Commissione. Descrive lo stato di avanzamento nell'attuazione delle misure comuni da parte della Russia, espone i motivi di preoccupazione e formula raccomandazioni.

## **II. Valutazione dell'attuazione delle misure comuni per ciascun capitolo**

<b>Capitolo 1: sicurezza dei documenti, compresi gli identificatori biometrici</b>
--

### **Valutazione generale**

Negli ultimi anni la Russia ha compiuto notevoli progressi nel settore in esame, tra cui l'introduzione del passaporto biometrico nel 2006 e i relativi aggiornamenti nel 2010 e 2013 in conformità delle norme ICAO. La produzione, il rilascio e la personalizzazione dei passaporti biometrici internazionali sono sicuri e seguono le prassi e norme pertinenti dell'ICAO. I passaporti rubati e smarriti sono segnalati alla banca dati centralizzata di Interpol, ancorché mediante un processo manuale. I documenti originatori (compresi i passaporti interni, che sono i principali documenti d'identità russi) sono sufficientemente sicuri per il loro scopo e la personalizzazione e le procedure di rilascio sono conformi alle norme attuali. Sono assicurati programmi di formazione, riguardanti anche le misure contro la corruzione, ma la loro efficacia deve ancora essere analizzata. Va inoltre notato che la

regolamentazione liberale in materia di cambiamento di nome, abbinata al fatto che non esiste un registro centralizzato dello stato civile, potrebbe comportare potenziali abusi.

### Osservazioni dettagliate

- **Introdurre passaporti biometrici conformi alle norme ICAO sulla base di una gestione globale e sicura dell'identità, tenendo conto dei lavori svolti in ambito ICAO e della protezione adeguata dei dati personali, assicurare la loro autenticità e facilitare la verifica accurata dell'identità dei loro detentori da parte delle autorità competenti di ambo le parti.**

Dopo l'introduzione dei **passaporti biometrici** nel 2006, dal 1° marzo 2010 questi sono rilasciati in una versione aggiornata, conforme alle norme ICAO e dotata di elementi di sicurezza rafforzati. Nel 2013 è stata introdotta una terza generazione di passaporti biometrici che contengono anche informazioni sulle impronte digitali. Sebbene la domanda di passaporti non biometrici sia in calo, è ancora possibile ottenerli e non è previsto di interromperne il rilascio.

La produzione e il rilascio dei passaporti internazionali e dei documenti originatori è principalmente di **competenza** dei seguenti organismi: la tipografia di Stato Goznak, l'ufficio del registro di Stato (ZAGS) e relativi uffici regionali e locali (responsabili del rilascio dei certificati alla fonte), il servizio federale per l'immigrazione e i relativi uffici regionali e locali (responsabili del rilascio dei passaporti internazionali e dei passaporti interni russi).

L'attuale generazione di passaporti biometrici è adeguatamente protetta dalla falsificazione ed è conforme alle norme ICAO. Il processo di rilascio è affidabile e sicuro in tutte le sue fasi: controllo dell'identità del richiedente, stampa e conservazione dei passaporti vergini o loro personalizzazione. La sicurezza delle informazioni archiviate per questo procedimento è disciplinata dalla legge federale n. 152-FZ, del 27 luglio 2006, sui dati personali.

I **documenti originatori** (ossia i passaporti interni e i certificati alla fonte) sono tecnicamente ben protetti dalla falsificazione. Inoltre, il nuovo tipo di passaporto interno (rilasciato dal gennaio 2008) è dotato di ulteriori elementi di sicurezza e il suo contenuto è leggibile a macchina secondo le norme ICAO. I passaporti vergini sono prodotti (a livello centrale) e conservati in modo sicuro ed efficace. Questi documenti sono personalizzati e rilasciati a livello regionale secondo procedure che rispettano le norme attuali.

I locali centrali e locali delle autorità competenti per i passaporti internazionali e i documenti originatori che sono stati visitati sono dotati di adeguati sistemi di sicurezza. Sono attuate procedure amministrative di sicurezza per l'accesso e la gestione dei documenti.

Non esiste un **registro** centrale. I certificati alla fonte sono gestiti a livello regionale e ciascuna regione dispone del proprio registro e banca dati elettronica (quanto meno negli uffici visitati dagli esperti dell'UE). In caso di dubbi le regioni si consultano per via amministrativa (tramite richiesta ufficiale inviata per posta). Le autorità russe hanno menzionato piani per istituire un nuovo registro elettronico centralizzato ma non hanno precisato una data definitiva. Un miglioramento al riguardo potrebbe essere costituito da un portale di interconnessione fra i vari organismi e ministeri federali (SMEV), che consente il trattamento elettronico delle domande (già operativo, stando a quanto riferito).

Le norme sul cambiamento del nome sembrano piuttosto liberali e rimangono fonte di preoccupazione. Di fatto, attualmente non vi sono restrizioni per i cittadini che desiderano cambiare nome. Inoltre, data l'assenza di un registro dello stato civile centralizzato, i cambiamenti di nome possono essere rintracciati solo a livello regionale o su richiesta formale presso un altro ufficio regionale dello ZAGS, il che richiede tempo e facilita gli abusi.

- **Assicurare che siano presentate alla base dati Interpol relazioni tempestive e sistematiche sui passaporti smarriti e rubati.**

Le informazioni sui passaporti internazionali smarriti e rubati sono archiviate nella banca dati centralizzata del servizio federale per l'immigrazione e poi trasmesse all'Ufficio centrale nazionale di Interpol (basato presso il ministero dell'Interno) per essere integrate mediante il sistema informativo *push-pull* della banca dati di Interpol sui documenti di viaggio smarriti o rubati (SLTD). I dati sono caricati nella banca dati di Interpol manualmente con frequenza giornaliera.

Al fine di migliorare lo scambio di informazioni tra il servizio federale per l'immigrazione e l'Ufficio centrale nazionale di Interpol, il ministero dell'Interno sta conducendo un progetto di sviluppo per il caricamento automatico dei dati nella banca dati SLTD (da concludersi nel 2013).

Finora la Russia non ha integrato nella banca dati di Interpol i dati sui passaporti interni o documenti originatori smarriti e rubati, in quanto tali documenti non possono essere usati all'estero. Nondimeno, le autorità russe stanno esaminando la possibilità di includere anche tali documenti.

- **Provvedere allo scambio periodico di modelli di passaporti e di moduli di domanda di visto, allo scambio di informazioni su documenti falsi e alla cooperazione in materia di sicurezza dei documenti.**

I modelli di passaporto e i moduli di domanda di visto sono scambiati periodicamente attraverso i canali diplomatici del ministero degli Affari esteri. Il servizio federale per l'immigrazione riceve i modelli dei documenti stranieri dal ministero dell'Interno e li trasmette per informazione ai propri uffici territoriali.

- **Attuare programmi di formazione sui metodi di protezione dei documenti, sulla base delle norme ICAO, tra l'altro sull'introduzione di parametri biometrici, nonché scambi di informazioni sui metodi e le eventuali rispettive ricerche scientifiche in questo settore.**

I funzionari dello ZAGS e del servizio federale per l'immigrazione ricevono una formazione iniziale, integrata da aggiornamenti periodici. Sono disponibili anche programmi di e-learning. Il dipartimento consolare del ministero degli Affari esteri ha istituito un centro di formazione che offre corsi sulla procedura di rilascio e sulle elementi di sicurezza dei passaporti biometrici.

È probabile che l'efficienza dei programmi di formazione vari a seconda delle dimensioni dei singoli uffici, della loro ubicazione (più o meno isolata) e delle risorse umane disponibili. I funzionari incontrati nel corso delle missioni degli esperti dell'UE in tutti i locali delle autorità competenti erano adeguatamente informati sulle procedure in questione, nonché sui propri doveri e competenze.

- **Porre in essere e, se necessario, migliorare misure anticorruzione, comprese norme etiche destinate a funzionari di qualsiasi autorità pubblica che si occupi di gestione globale e sicura dell'identità.**

Secondo le autorità russe, le questioni relative alla lotta alla corruzione rientrano nei programmi generali di formazione del personale delle varie autorità, i cui contenuti sono aggiornati quando sono

adottati nuovi atti legislativi anticorruzione. Ciò nonostante, la delegazione di esperti non ha potuto verificare effettivamente il contenuto e la qualità dei corsi di formazione né i requisiti curriculari (in particolare per quanto concerne lo ZAGS).

Nel quadro di una politica generale anticorruzione, il servizio federale per l'immigrazione ha adottato il codice etico e di comportamento dei funzionari statali (ordinanza del servizio federale per l'immigrazione del 25 febbraio 2011), applicabile a tutto il suo personale. Alcune disposizioni sono esplicitamente incorporate nei contratti di lavoro del servizio federale per l'immigrazione. Quest'ultimo ha anche istituito canali di comunicazione con i cittadini per combattere la corruzione (sito Internet, linea diretta, ecc.) e sta introducendo misure preventive.

L'importanza delle misure anticorruzione nell'ambito della sicurezza dei documenti è messa in particolare evidenza dal fatto che, anche se il sistema di rilascio dei documenti è efficace nel prevenire la falsificazione, la corruzione può creare maggiori opportunità per ottenere illegalmente documenti originali.

### **Motivi di preoccupazione e raccomandazioni di follow-up nell'ambito del capitolo 1**

**Sulla base delle precedenti constatazioni la Commissione ha individuato i seguenti motivi di preoccupazione che richiedono un approfondimento con le autorità russe:**

- le norme che disciplinano il cambiamento di nome in Russia sono alquanto liberali e potrebbero facilitare abusi e cambiamenti di identità. Questi ultimi non sarebbero facili da individuare, soprattutto per le autorità di paesi terzi, tra cui gli Stati membri dell'UE;
- inoltre, la mancanza di informazioni sul contenuto e sui risultati delle formazioni nonché sui requisiti curriculari dei funzionari del servizio federale per l'immigrazione e dello ZAGS, in particolare per quanto concerne le misure anticorruzione, non ha consentito alla Commissione di valutare appieno i progressi compiuti in tale ambito;
- infine, la Commissione continuerà lo scambio di informazioni con le autorità russe per quanto concerne l'ulteriore sviluppo di un registro dello stato civile centralizzato, il sistema elettronico di interconnessione tra gli organismi federali e i ministeri (SMEV) e un sistema automatizzato per l'introduzione di segnalazioni nella banca dati SLTD di Interpol.

### **Capitolo 2: migrazione clandestina, compresa la riammissione**

#### **Valutazione generale**

Negli ultimi anni la politica russa sull'immigrazione si è radicalmente modificata. Il nuovo **indirizzo per le politiche migratorie** adottato nel 2012 ha costituito un segno tangibile di tale processo.

Di fatto, le autorità russe hanno avviato una riflessione più ampia sulla migrazione per tenere conto anche dei vantaggi che i flussi migratori possono comportare in termini di sviluppo economico. Inoltre, hanno riconosciuto che la burocrazia e l'inefficienza delle procedure di migrazione sono spesso il motivo per cui molti immigrati regolari diventano irregolari, e hanno riconosciuto l'urgenza di una loro integrazione nella società russa.

Per quanto riguarda i visti e i canali di **migrazione legale**, il servizio federale per l'immigrazione è la principale autorità che gestisce l'immigrazione in Russia e ne assicura la coerenza. Vige un assetto normativo completo e organico. Alcune norme tuttavia sono piuttosto complesse (ad esempio, in materia di quote e permessi di lavoro).

Alcune modifiche sono già state apportate alla legge federale, in particolare per quanto riguarda l'attuazione dell'accordo UE-Russia di facilitazione del rilascio dei visti, il miglioramento delle condizioni per gli specialisti altamente qualificati, la facilitazione delle procedure di registrazione degli immigrati e del rilascio del visto, la semplificazione dell'accesso al mercato del lavoro (sistema di quote e licenze). Sono attese ulteriori modifiche, dirette soprattutto a migliorare le procedure di immigrazione legale anche per altri gruppi di immigrati.

L'**immigrazione irregolare** è una sfida di cui le autorità responsabili sono consapevoli. Sono aumentati gli sforzi per assicurare il rimpatrio effettivo degli immigrati irregolari fermati sul territorio russo e l'applicazione generale della normativa in materia di migrazione. Sembrano porre problemi un'adeguata cooperazione con la Bielorussia (a causa dell'unione dei due Stati e dell'assenza di controlli alle frontiere) e i flussi dai paesi della CSI (compreso il controllo accurato dei passaporti). Le procedure di rimpatrio sono operative ed è in fase di sviluppo la cooperazione in materia di rimpatrio con molti paesi di origine. L'accordo di riammissione UE-Russia funziona in maniera soddisfacente.

Sia per l'immigrazione irregolare che per la gestione delle frontiere, il **sistema di raccolta delle informazioni** e in particolare l'**analisi dei rischi**, anche a livello regionale, sono difficili da valutare. La raccolta di indicatori definiti (come gli attraversamenti illegali della frontiera, i rifiuti di ingresso, ecc.) sui nuovi canali e rotte di immigrazione irregolare e sulla criminalità transfrontaliera, se a disposizione delle unità locali, potrebbe accrescere l'efficacia dei controlli di frontiera.

Quanto all'**asilo**, le strutture e le procedure amministrative sono istituite e i centri di accoglimento dei richiedenti asilo visitati dagli esperti dell'UE soddisfacevano i requisiti di base e le norme attuali. Si potrebbe considerare di fornire maggiori informazioni ai valichi di frontiera per i potenziali richiedenti asilo e di instaurare una cooperazione rafforzata e strutturata tra il servizio federale per l'immigrazione e il servizio delle guardie di frontiera (prestazione offerta dal servizio federale di sicurezza). Andrebbero prese in considerazione regole che consentano l'accesso a taluni diritti per rifugiati statutari e richiedenti asilo, previa loro registrazione, e avvicinino lo status di asilo temporaneo (protezione sussidiaria) a quello di rifugiato. La nuova legge sull'asilo dovrebbe comportare qualche progresso in tal senso.

Il **sistema e le procedure di gestione delle frontiere ai valichi di frontiera** sono di livello standard, anche se alcuni miglioramenti potrebbero contribuire alla loro efficienza. Le dotazioni ai valichi di frontiera sono regolarmente aggiornate. Il servizio delle guardie di frontiera è un'apposita autorità preposta alla gestione delle frontiere e all'attività di contrasto con una posizione consolidata tra i vari organismi.

Il servizio delle guardie di frontiera è impegnato in linea di principio nella **cooperazione con le autorità di frontiera dei paesi confinanti e con Frontex**. Sono stati conseguiti alcuni progressi anche in relazione alla sua cooperazione con le autorità di gestione delle frontiere di paesi terzi, tra cui gli Stati membri dell'UE. In quest'ultimo caso occorrerebbe approfondire tale cooperazione, assicurando uno scambio di informazioni e dati più strutturali.

Quanto alla **cooperazione con altri organismi competenti in Russia**, il servizio delle guardie di frontiera dovrebbe impegnarsi maggiormente per rendere più concreto l'ambito di cooperazione, in particolare con il servizio federale per l'immigrazione e il servizio doganale federale.

**I dati sono raccolti** con regolarità e gli organismi preposti (quanto meno il servizio delle guardie di frontiera e il servizio federale per l'immigrazione) sono dotati di unità di analisi. I dati sono tuttavia raccolti da ciascun organismo separatamente, il che comporta statistiche frammentarie. L'analisi dei rischi non è condivisa e, anche se è condotta, sorgono dubbi sulla sua esaustività e sulla metodologia adottata.

Secondo le autorità russe, i programmi di formazione delle guardie di frontiera, inclusi quelli sulla sicurezza dei documenti, sono adeguatamente sviluppati. Le misure anticorruzione ne fanno parte ed esistono codici etici, i cui contenuti tuttavia non sono stati resi noti agli esperti dell'UE.

## **Osservazioni dettagliate**

### **2.1 Problemi riguardanti l'immigrazione**

- **Concludere tra la Russia e tutti gli Stati membri pertinenti dell'UE i protocolli di attuazione dell'accordo tra la Federazione russa e la Comunità europea in materia di riammissione del 25 maggio 2006, assicurando nel contempo un'efficace attuazione di tale accordo.**

L'accordo di riammissione UE-Russia, entrato in vigore il 1° giugno 2007, è regolarmente monitorato dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri dell'UE (per l'UE) e dal servizio federale per l'immigrazione (per la Russia). La principale piattaforma per discutere le questioni che insorgono durante l'attuazione di tale accordo è il comitato misto per la riammissione che finora si è riunito due volte l'anno (13 riunioni organizzate sinora tra Mosca e Bruxelles).

Tutte le procedure di riammissione previste dall'accordo sono operative. La valutazione complessiva dell'accordo è soddisfacente. Tutte le questioni tecniche sono esaminate regolarmente in occasione delle riunioni del comitato misto. Data la buona cooperazione conseguita finora, nell'ultima riunione del comitato misto è stato deciso di ridurre la frequenza delle riunioni a una volta l'anno.

Il servizio federale per l'immigrazione è il principale organismo dal lato russo responsabile dell'attuazione dell'accordo e dispone di un'unità apposita incaricata di tutte le tematiche afferenti.

Il servizio delle guardie di frontiera è responsabile della procedura accelerata di riammissione ai valichi di frontiera. Per l'attuazione della procedura di riammissione alle frontiere sono stati nominati appositi delegati del servizio delle guardia di frontiera. Tuttavia, durante le riunioni tenutesi presso alcuni valichi, gli esperti dell'UE hanno rilevato che i rappresentanti locali del servizio non conoscevano a fondo i dettagli di tale procedura.

I **protocolli di attuazione** previsti dall'accordo (fra la Russia e gli Stati membri dell'UE) sono pressoché conclusi, essendo stati firmati con 23 Stati membri dell'UE. Il protocollo con la Grecia è stato firmato e dovrebbe essere ratificato nel prossimo futuro. La Russia ha comunicato la propria disponibilità a intavolare ulteriori negoziati con la Croazia e, in varie riunioni del comitato misto, si è dichiarata pronta a negoziare il protocollo con il Regno Unito. L'Irlanda e la Danimarca non sono vincolate dall'accordo.

- **Attuare in modo efficace l'accordo tra la Federazione russa e la Comunità europea per la facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini della Federazione russa e dell'Unione europea del 25 maggio 2006.**

L'accordo UE-Russia di facilitazione del rilascio dei visti è entrato in vigore il 1° giugno 2007 (parallelamente all'accordo di riammissione). È periodicamente monitorato dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri dell'UE (per l'UE) e dal ministero degli Affari esteri (per la Russia). La principale piattaforma per discutere le questioni che insorgono durante l'attuazione dell'accordo è l'apposito comitato misto, che si riunisce regolarmente su richiesta di una delle parti, di norma almeno una volta all'anno (finora sono stati organizzati nove incontri tra Mosca e Bruxelles).

Per assicurare un'attuazione piena, corretta e armonizzata delle disposizioni dell'accordo ad opera delle parti, il comitato misto ha sviluppato e adottato gli **orientamenti per l'attuazione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti**. Le riunioni del comitato misto sono considerate da entrambe le parti una piattaforma di cooperazione costruttiva e un'opportunità per discutere qualsiasi questione tecnica possa insorgere nel contesto dell'applicazione dell'accordo. L'attuazione dell'accordo è soddisfacente.

La Commissione non dispone di statistiche dettagliate sui visti rilasciati dalla Russia per il periodo 2007-2011. Il tasso esatto di cittadini dell'UE cui è stato rifiutato il visto non è noto ma, stando alle stime russe, sarebbe pari solo allo 0,01-0,02% circa (approssimativamente 200-300 rifiuti all'anno). Ogni anno sono rilasciati circa 1,25 milioni di visti a cittadini dell'UE, di cui pressoché il 45% è costituito da visti per ingressi multipli di lunga durata.

Prima della decisione finale sulla sua firma, la revisione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti deve essere valutata alla luce delle relazioni UE-Russia nel loro complesso.

- **Modificare il suddetto accordo per la facilitazione del rilascio dei visti onde semplificare ulteriormente i requisiti in materia di visti per i viaggi di breve durata.**

Il testo aggiornato dell'accordo è stato approvato; prevedrà, tra l'altro, la reciproca esenzione dal visto per i membri dell'equipaggio civile di aerei e la sua applicazione provvisoria a far data dalla firma. Si porrà così termine all'attuale situazione di squilibrio, in cui gli Stati membri dell'UE esentano dall'obbligo del visto i membri russi dell'equipaggio civile di aerei, mentre la Russia mantiene detto obbligo per gli Stati membri con cui non vigono accordi bilaterali di esenzione dal visto per questa categoria di persone (BE, CZ, EE, EL, FI, IE, LV, LX, PT, SI, SK).

Resta aperta una questione: l'esenzione dall'obbligo del visto per i titolari di passaporti di servizio biometrici, come richiesto dalle autorità russe. Dal lato dell'UE, le garanzie associate a tale esenzione sono ancora in esame.

- **Adoperarsi per assicurare l'agevolazione, l'ulteriore semplificazione e l'applicazione trasparente delle rispettive norme in materia di registrazione/elenco dei cittadini che soggiornano legalmente nel territorio dell'altra parte, sul rilascio dei permessi di soggiorno o risiedere legalmente e di esercitare un'attività lavorativa, al fine di ridurre nella prassi la durata delle procedure amministrative e l'onere a carico dei cittadini; procedere a un scambio di informazioni periodico sulle rispettive politiche in materia di visti.**

La Russia dispone di un sistema completo di norme sull'immigrazione legale contenute in varie leggi federali e relative modifiche. Il servizio federale per l'immigrazione è la principale autorità responsabile per la loro applicazione.

Sono stati introdotti numerosi cambiamenti per quanto riguarda la **registrazione** degli stranieri, che è obbligatoria in ogni luogo di soggiorno in Russia. Attualmente, tutti gli stranieri (a prescindere dalla durata del soggiorno) devono registrarsi presso l'ufficio regionale del servizio federale per l'immigrazione entro sette giorni lavorativi (in passato, entro tre giorni lavorativi). Tale termine può

essere prorogato sulla base di accordi bilaterali, come nel caso ad esempio della Francia (10 giorni) o del Kazakhstan (30 giorni).

Inoltre, i cittadini di paesi terzi residenti in qualità di specialisti altamente qualificati (cfr. infra) e i loro familiari possono soggiornare in Russia per un periodo fino a 90 o 30 giorni (a seconda delle circostanze) senza registrazione dell'immigrazione.

Le **procedure di registrazione dell'immigrazione** sono a carico della parte ospitante (chiaramente definita dalla legge) presso il servizio federale per l'immigrazione. Per i turisti, questo compito incombe agli hotel o alle persone che li invitano in Russia. Il cittadino di un paese terzo non è tenuto ad avere un preciso contatto, almeno diretto, con il servizio federale per l'immigrazione. I documenti necessari per la registrazione (comprese le copie del passaporto e della carta di immigrazione) possono essere presentati direttamente o per posta dalla parte ospitante.

Inoltre, i cittadini di paesi terzi non sono più responsabili dell'**inosservanza dell'obbligo di registrazione dell'immigrazione** e le sanzioni sono applicabili solo alla parte ospitante (mentre in passato anche il cittadino di paese terzo era ritenuto responsabile).

Le procedure di **registrazione** sono applicabili ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in Russia per un periodo di tempo più lungo (per lavoro, studio, ecc.). Sono stati introdotti alcuni miglioramenti anche in tale procedura, in particolare riguardo alle modalità di presentazione della domanda. Ciò detto, nonostante il fatto che la procedura sia di tipo dichiarativo, i documenti giustificativi domandati al richiedente sono talvolta difficili da produrre (come la prova della proprietà dell'immobile oppure una dichiarazione del proprietario). Dato che l'accesso degli immigrati a vari diritti sociali è subordinato alla validità della registrazione, la procedura potrebbe creare de facto un ostacolo a tale accesso.

I due **tipi principali di permesso** per il soggiorno legale dei cittadini di paesi terzi sono il permesso di soggiorno temporaneo e il permesso di soggiorno permanente.

Il cittadino di un paese terzo interessato a ottenere un **permesso di soggiorno temporaneo** in Russia deve presentare domanda all'ufficio territoriale competente del servizio federale per l'immigrazione oppure alla rappresentanza diplomatica o al consolato della Russia nel paese di residenza. Se la domanda è accolta, viene rilasciato un visto di quattro mesi valido per l'ingresso nel paese. La domanda può essere presentata di persona o in via elettronica e deve essere corredata dei documenti giustificativi richiesti, fra cui un certificato che attesti l'assenza di infezione da HIV o di tossicodipendenza. Le autorità russe dispongono di sei mesi per decidere sulla domanda. I motivi del rifiuto sono chiaramente precisati dalla legge.

Risulta che i cittadini di paesi terzi residenti in Russia con un permesso di soggiorno temporaneo possano lavorare unicamente nella regione e nella posizione autorizzata nel permesso di lavoro (solitamente valida per un anno). Inoltre, se il permesso di lavoro è limitato a una sola regione, i viaggi d'affari all'interno della Russia non possono eccedere i dieci giorni. Tali norme sembrano piuttosto restrittive.

Il permesso di soggiorno temporaneo ha una validità di tre anni e può essere rinnovato su richiesta del cittadino del paese terzo mediante presentazione della stessa serie di documenti (compresi quelli relativi all'infezione da HIV e alla tossicodipendenza), se l'interessato aveva lasciato la Russia e vi era

ritornato in seguito. Se invece è rimasto in Russia ininterrottamente per tre anni, può anche presentare domanda di permesso di soggiorno permanente (cfr. infra).

Gli **specialisti altamente qualificati** godono di uno statuto privilegiato nella legislazione russa sull'immigrazione per motivi di lavoro. Per attrarre questi esperti nel mercato del lavoro russo, le autorità nazionali hanno semplificato le norme che ne disciplinano l'assunzione e il soggiorno. Tali specialisti non sono soggetti al regime delle quote e, insieme ai loro familiari, possono ricevere visti per ingressi multipli per il periodo di validità dei loro contratti di lavoro (fino a tre anni) e ripetute proroghe dei permessi per un periodo pari ogni volta fino a tre anni. Inoltre, se svolgono l'attività lavorativa in due o più regioni, il permesso rilasciato è valido in tali regioni. In caso di cambiamento del datore di lavoro, gli specialisti altamente qualificati dispongono di 30 giorni lavorativi per cercare un altro impiego. Hanno altresì la facoltà di richiedere un permesso di soggiorno permanente senza sottoporsi alla procedura del permesso di soggiorno temporaneo e, insieme ai loro familiari, godono di ampi diritti socio-economici.

Al cittadino di un paese terzo che ha vissuto in Russia per almeno un anno sulla base di un permesso di soggiorno temporaneo può essere rilasciato un **permesso di soggiorno permanente**. Quest'ultimo ha una validità massima di cinque anni e può essere rinnovato un numero illimitato di volte.

Il cittadino di un paese terzo deve presentare domanda all'ufficio territoriale competente del servizio federale per l'immigrazione almeno sei mesi prima della scadenza del permesso di soggiorno temporaneo. La domanda deve essere corredata di un lungo elenco di documenti analoghi a quelli richiesti per il permesso di soggiorno temporaneo. I **motivi del rifiuto** di una domanda di permesso di soggiorno permanente sono analoghi a quelli dei permessi di soggiorno temporanei.

Lo statuto giuridico del cittadino straniero in possesso di un permesso di soggiorno permanente è molto simile a quello del cittadino russo, compresa l'esenzione dal regime delle quote e dagli obblighi di permesso di lavoro.

I cittadini stranieri possono svolgere un'attività lavorativa unicamente sulla base di un **permesso di lavoro**, a meno che ricadano in una delle eccezioni previste dalla legge federale n. 115-FZ del 2001.

Per ottenere il permesso di lavoro, il cittadino di un paese terzo deve presentare domanda all'ufficio territoriale del servizio federale per l'immigrazione nel luogo di residenza mediante un apposito modulo corredata dei documenti giustificativi richiesti. Il permesso di lavoro è rilasciato entro dieci giorni lavorativi dalla ricezione della domanda. Se il permesso di lavoro deve essere emesso entro trenta giorni, il cittadino di un paese terzo deve presentare la documentazione medica (compresa la conferma di essere HIV negativo, non soffrire di tossicodipendenza e non essere affetto da malattia infettiva grave), pena la risoluzione del contratto di lavoro. Gli esami medici devono essere condotti presso apposite strutture (poche), circostanza che talvolta crea difficoltà pratiche.

Il numero di permessi di lavoro rilasciabili ogni anno ai cittadini di paesi terzi è **limitato a una quota** stabilita dal ministero del Lavoro e della protezione sociale di concerto con il ministero degli Affari esteri e altre istituzioni. L'intero processo è piuttosto complesso, lungo e rigido. Le quote sono stabilite in anticipo per l'anno seguente per ciascuna regione, sulla base delle previsioni fornite dai datori di lavoro. Tale approccio, di dubbia efficacia, potrebbe causare problemi e ritardi. Le autorità russe sembrano esserne consapevoli e stanno considerando una revisione del regime delle quote.

Parallelamente al sistema delle quote e dei permessi di lavoro, esiste un **sistema di "patentini"** riservato ai cittadini stranieri che si recano in Russia nell'ambito di un regime di esenzione dal visto,

in provenienza soprattutto dai paesi della CSI (ad eccezione del Turkmenistan). Il patentino è rilasciato entro dieci giorni lavorativi su richiesta di un cittadino russo (ospitante). Consente l'esercizio di un'attività lavorativa per le esigenze personali, domestiche o simili di una persona, sulla base di un contratto di lavoro o di un contratto civile (per bambinaie, personale domestico, ecc.). Il patentino può essere concesso per un periodo da uno a tre mesi, prorogabile fino a un anno. Allo scadere del periodo può essere rilasciato un nuovo patentino. Il numero di patentini rilasciati è illimitato.

Inizialmente in Russia non esisteva alcuna **politica di integrazione** degli immigrati. Tuttavia, recentemente, a seguito di un forte afflusso di cittadini di paesi terzi (specie di paesi della CSI), se ne è avvertita l'esigenza, come riconosciuto anche dall'indirizzo per le politiche migratorie (cfr. infra). Sono state attuate alcune misure, fra cui l'insegnamento della lingua, della storia e delle tradizioni culturali russe, corsi di preparazione alla partenza organizzati nei paesi di origine dei futuri lavoratori migranti in Russia, formazione professionale e lezioni sulla legislazione nazionale in materia di immigrazione e sulla lingua russa. In questo settore sono stati condotti due progetti pilota in Tagikistan e in Kirghizistan. Inoltre, stando a quanto riferito, il servizio federale per l'immigrazione avrebbe istituito un'apposita unità per l'integrazione. Non è ancora pienamente operativa una strategia di integrazione globale.

Tutte le procedure relative ai **visti** sono disciplinate da regolamenti governativi in conformità anche alle disposizioni dell'accordo UE-Russia di facilitazione del rilascio dei visti.

Per ottenere qualsiasi tipo di visto, lo straniero deve presentare domanda alla rappresentanza diplomatica o al consolato della Russia unitamente ai documenti necessari (chiaramente specificati e piuttosto usuali) e a un invito. Per i visti di soggiorno di lunga durata possono essere necessari alcuni documenti aggiuntivi. Su tale base, sarà rilasciato un visto conforme allo scopo della visita. La domanda di visto può essere **rifiutata** dal ministero degli Affari esteri per motivi specificati dalla legge. Non vi è l'obbligo di giustificare il rifiuto.

La non conformità della finalità di ingresso dichiarata con quella effettiva è considerata una violazione del regime dei permessi di ingresso o di soggiorno ed è punibile (con una pena pecuniaria, l'espulsione e/o il divieto di ritorno nel territorio).

I titolari di visto sono tenuti a lasciare il territorio russo alla scadenza del **periodo di soggiorno** autorizzato specificato nel visto. La durata complessiva del soggiorno di un cittadino straniero in Russia sulla base di un visto di soggiorno per ingressi multipli di breve durata (visto per affari) non può eccedere i 90 giorni per ogni periodo di 180 giorni. I visti per soggiorni di lunga durata sono rilasciati specificatamente per il periodo necessario alla finalità del soggiorno in Russia.

La politica russa in materia di visti si basa ampiamente su accordi bilaterali specifici. La Russia ha concluso oltre cento accordi, in parte di esenzione dal visto per i viaggi di breve durata (in particolare con Israele e la Turchia) e in parte di facilitazione del rilascio dei visti (ad esempio con l'UE e gli Stati Uniti). Inoltre, i regimi di esenzione dall'obbligo del visto si applicano a quasi tutti i paesi della CSI (escluso il Turkmenistan). Stando alle informazioni fornite dalle autorità russe, altri accordi di esenzione dal visto potrebbero essere sottoscritti con il Giappone, la Corea del Sud e l'India.

- **Scambio di informazioni, anche nell'ambito del dialogo Russia-UE sulla migrazione, su un quadro giuridico e su strutture amministrative, compresi le competenze e i metodi di lavoro rispettivi, nonché sull'infrastruttura (compresi i centri di detenzione) per la gestione efficace della migrazione generale, in particolare per l'efficace elaborazione di una metodologia per l'individuazione all'interno del paese e l'espulsione dei migranti clandestini, nonché sui flussi attuali, sulle statistiche e sull'analisi del rischio della**

## **migrazione clandestina e stretta cooperazione nella lotta contro i reati connessi alla migrazione clandestina nonché interventi per affrontare eventuali carenze.**

Il nuovo **indirizzo per le politiche migratorie** (di seguito “indirizzo”) per il periodo 2012-2025 è stato elaborato dal servizio federale per l’immigrazione e adottato dal presidente della Federazione russa nel giugno 2012. Si tratta del principale documento programmatico sull’immigrazione in Russia. L’indirizzo si propone di promuovere l’immigrazione in Russia di alcuni gruppi di cittadini di paesi terzi, in particolare specialisti altamente qualificati, grandi investitori, studenti, compatrioti e lavoratori qualificati (provenienti in particolare dalla CSI), a seconda delle esigenze di mercato. A tale riguardo, definisce misure per promuovere l’immigrazione, come la creazione delle condizioni per il ricongiungimento familiare, la graduale semplificazione delle procedure di ingresso e soggiorno per motivi di affari, lavoro (miglioramento dei sistemi delle quote), studio e/o scientifici, le procedure riguardanti la registrazione della residenza e l’assistenza sanitaria, lo sviluppo dell’immigrazione circolare, ecc. L’indirizzo si incentra sugli effetti positivi dell’immigrazione regolare, considerata una risposta necessaria al declino demografico. Le leggi di attuazione sono preparate a livello federale. Al contempo l’indirizzo pone l’accento sul rispetto delle disposizioni in materia di immigrazione da parte dei cittadini di paesi terzi in Russia e sul contenimento dell’immigrazione irregolare.

La maggior parte delle competenze connesse all’immigrazione in Russia appartengono al **servizio federale per l’immigrazione**. Dal 2012 il servizio federale per l’immigrazione è sotto il controllo diretto del governo russo e il suo direttore è stato di recente equiparato al rango di ministro federale. Il servizio federale per l’immigrazione è un organo esecutivo federale dotato di uffici regionali, strutture interregionali e punti di contatto all’estero. Il servizio federale per l’immigrazione è responsabile dell’elaborazione e attuazione della politica federale in materia di immigrazione, nonché della gestione delle attività concernenti l’immigrazione regolare e irregolare.

Un altro attore che partecipa alla gestione dell’immigrazione è il **servizio delle guardie di frontiera**, responsabile dei controlli alle frontiere e della loro sorveglianza. Nel controllo e nella gestione dell’immigrazione sono coinvolti anche altri ministeri e organismi in funzione delle rispettive competenze (ministero dell’Istruzione e delle scienze, ministero del Lavoro e della protezione sociale, ministero degli Affari esteri, ecc.).

Secondo le autorità russe, sebbene non effettui controlli nelle zone di frontiera, il servizio federale per l’immigrazione **collabora con il servizio delle guardie di frontiera** sulla base di un piano di cooperazione annuale e di piani regionali. Malgrado queste informazioni, gli esperti dell’UE non hanno potuto confermare nel corso della loro missione l’esistenza di una collaborazione operativa del servizio federale per l’immigrazione con il servizio delle guardie di frontiera. Il servizio federale per l’immigrazione non è presente ai valichi di frontiera anche se sono spesso stabiliti canali di comunicazione tra il servizio delle guardie di frontiera e l’ufficio regionale del servizio federale per l’immigrazione.

La **cooperazione internazionale** della Russia in materia di immigrazione consiste soprattutto in contatti tra il servizio federale per l’immigrazione e gli organismi che si occupano di migrazione dei paesi della CSI sulla base dell’accordo del 1992, che prevede anche lo scambio di funzionari di collegamento. Le attività si incentrano sulla lotta all’immigrazione irregolare. Stando alle informazioni ottenute, sono condotte misure preventive operative e operazioni speciali contro l’immigrazione irregolare e la tratta degli esseri umani, anche nell’ambito dell’Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva, con il coinvolgimento, da parte russa, del servizio federale per l’immigrazione, del ministero dell’Interno, del servizio federale di sicurezza e del Rosfinmonitoring.

Nel settore della riammissione la collaborazione si basa su accordi bilaterali. Oltre all'UE, la Russia ha concluso accordi di questo tipo con, fra l'altro, la Danimarca, l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera, la Cina, la Turchia, l'Ucraina, l'Armenia, il Kazakistan, il Kirghizistan, l'Uzbekistan, la Moldova, la Bielorussia e il Vietnam. Sono in corso negoziati in materia di riammissione con, fra l'altro, l'Azerbaijan, il Turkmenistan, il Tagikistan, l'India, la Bielorussia, il Montenegro, la Macedonia e la Bosnia-Erzegovina. Da parte russa è stato dichiarato che tutti gli accordi in vigore funzionano in maniera soddisfacente.

Il **dialogo UE-Russia sull'immigrazione** è stato avviato nel 2011 e da allora si già sono tenute varie sessioni sull'immigrazione sia clandestina sia legale. In particolare, sono state organizzate due sessioni sull'immigrazione clandestina e una sull'immigrazione legale a Bratislava, Kaliningrad e Budapest (per quanto riguarda l'immigrazione legale le parti si sono scambiate statistiche sulle carenze di manodopera, sulle quote e sui visti, e sulle migliori prassi in materia di politiche di integrazione; per quanto concerne l'immigrazione clandestina, sono state scambiate statistiche sui rimpatri). Il dialogo sull'immigrazione costituisce un'utile piattaforma di discussione e di scambio delle migliori prassi sulle rispettive politiche migratorie.

L'**Unione della Russia e della Bielorussia** e l'assenza di controlli alle frontiere tra questi paesi rendono necessari contatti e una cooperazione rafforzati tra gli organismi competenti. I due paesi non dispongono di una politica comune sui visti e l'ingresso in Russia non comporta l'autorizzazione all'ingresso in Bielorussia e viceversa.

Stando alle informazioni ricevute, sia il servizio delle guardie di frontiera sia il servizio federale per l'immigrazione cooperano nella zona frontiera con le autorità bielorusse competenti per l'immigrazione. Ciò detto, non sembrano sussistere strumenti concreti (banche dati, scambi di informazioni) per tale cooperazione (a parte il reciproco riconoscimento delle carte di immigrazione).

Il servizio federale per l'immigrazione dispone di **statistiche** piuttosto complete e dettagliate sugli ingressi e sui soggiorni degli immigrati regolari in Russia (grazie soprattutto alla consolidata banca dati su ingressi/uscite). Alcuni dei dati più significativi mostrano che ogni anno entrano in Russia 13-14 milioni di cittadini di paesi terzi. La maggioranza (70%) proviene soprattutto dai paesi della CSI e solo il 10% dall'UE. Meno del 5% dei nuovi arrivati giunge per soggiornarvi a lungo termine.

Il servizio federale per l'immigrazione è al corrente della composizione dei **flussi di immigrazione irregolare** verso la Russia ma non sono state in realtà fornite statistiche più dettagliate. Stando alle informazioni disponibili, gli immigrati irregolari (circa 4 milioni secondo le stime) provengono principalmente dai paesi della CSI (80%) e sono immigrati in origine regolari che poi rimangono sul territorio russo oltre la scadenza del permesso. Non sembrano esserci statistiche comuni sull'immigrazione irregolare tra il servizio federale per l'immigrazione e il servizio delle guardie di frontiera e ciascun organismo raccoglie i propri dati (il servizio federale per l'immigrazione sulla situazione nel territorio e il servizio delle guardie di frontiera sugli immigrati fermati alla frontiera). Ciò non concorre a formulare un quadro esaustivo sui flussi di immigrazione irregolare in Russia. Di conseguenza, nessuno dei due organismi effettua una valutazione esaustiva e organica dei rischi o, quanto meno, agli esperti dell'UE nel corso della loro missione non è stata presentata nessuna valutazione di questo tipo.

Secondo le informazioni fornite dal servizio federale per l'immigrazione, le **norme sull'immigrazione irregolare**, chiaramente fissate dalla legge, sono state valutate e mirano a

rafforzare le sanzioni contro l'organizzazione di immigrazione irregolare. Il codice degli illeciti amministrativi stabilisce la responsabilità dei vettori che fanno entrare in Russia viaggiatori privi della necessaria autorizzazione. Il servizio federale per l'immigrazione coopera inoltre con i vettori ferroviari dando loro accesso alla banca di dati personali affinché possano individuare gli stranieri figuranti nell'elenco delle persone cui è vietato di tornare in Russia.

Il servizio federale per l'immigrazione, che è responsabile dell'individuazione dell'immigrazione irregolare nel territorio russo ma non è un organo di contrasto, conduce i controlli in collaborazione con le forze di polizia e altri organismi, se necessario. Il servizio federale per l'immigrazione si concentra chiaramente sui controlli nei luoghi di lavoro. I controlli periodici richiedono una pianificazione anticipata (di un anno) e la pubblicazione. Per i controlli a sorpresa è necessaria l'autorizzazione del pubblico ministero.

Il servizio federale per l'immigrazione, in collaborazione con il servizio delle guardie di frontiera, ha creato una **banca dati su ingressi/uscite** in cui sono raccolti i dati riguardanti l'ingresso, l'uscita e il soggiorno in Russia dei cittadini di paesi terzi. È in fase di sviluppo un altro sistema, sotto forma di esercizio pilota per la compilazione elettronica delle carte di immigrazione che devono essere presentate da tutti i cittadini di paesi terzi all'ingresso in Russia (esclusi i cittadini bielorusi). Il sistema è già in funzione negli aeroporti moscoviti e in futuro dovrebbe essere esteso a tutti i valichi di frontiera (non sono però state fornite date).

Lo straniero fermato in situazione di soggiorno irregolare in Russia è passibile di una **sanzione** amministrativa e/o di un ordine di allontanamento dal paese. Inoltre, può essergli imposto un divieto di reingresso, la cui durata può essere illimitata se l'interessato ha violato ripetutamente la normativa sull'immigrazione. Le informazioni sulle persone cui è vietato il reingresso sono inserite in un'apposita banca dati.

Se la persona è fermata per la prima volta, l'unica pena consisterebbe nella maggior parte dei casi in una sanzione amministrativa (senza ordine di allontanamento). La persona tuttavia rimane in una situazione ambigua quanto al suo statuto in Russia. Alle persone fermate sono anche rilevate le impronte digitali, e i loro dati sono inseriti in una banca dati.

Sono applicabili due tipi di **procedura di rimpatrio**: l'allontanamento e il trasferimento coatto. Il quadro giuridico e la procedura per entrambi sono disciplinati dalla legge federale n. 115 FZ e da un'ordinanza del ministero dell'Interno.

L'**allontanamento amministrativo** può essere volontario o coatto ed è disposto dal tribunale, mentre la sua esecuzione è assicurata dal **servizio federale dell'ufficio giudiziario** oppure dalle **forze di polizia**. Il **trasferimento coatto** riguarda i cittadini stranieri che non hanno lasciato il territorio russo conformemente alla normativa sull'immigrazione (ad esempio cessazione o annullamento di un permesso o della validità del visto, rifiuto di una domanda di asilo, ecc.). La decisione sul trasferimento coatto è assunta dal capo dell'unità territoriale del servizio federale per l'immigrazione oppure dal capo del servizio federale per l'immigrazione. L'interessato può esercitare il diritto di ricorso contro entrambi i tipi di decisione entro dieci giorni.

Per il rimpatrio effettivo, la persona sarà soggetta alla **riammissione** qualora tra la Russia e il paese di origine sia in vigore una procedura di riammissione.

Esistono due tipi di centri di detenzione: quelli per le persone soggette ad allontanamento o a trasferimento coatto e quelli per le persone il cui rimpatrio nel paese di origine ricade in un accordo di riammissione. Questi ultimi sono amministrati dal servizio federale per l'immigrazione, i primi invece dal ministero dell'Interno (ma a partire dal 2014 anche questi saranno gestiti dal servizio federale per l'immigrazione). Le persone possono essere poste in stato di detenzione sulla base di un'ordinanza del tribunale, impugnabile entro 10 giorni. Il codice degli illeciti amministrativi non prevede un periodo massimo di detenzione.

Alcuni dei centri per gli immigrati in attesa di riammissione sono stati costruiti con il sostegno del progetto dell'UE AENEAS a seguito della conclusione dell'accordo di riammissione UE-Russia. I centri per gli immigrati irregolari in attesa di riammissione visitati dagli esperti dell'UE (regione di Mosca, Rostov sul Don e Pskov) sono stati riscontrati in linea con gli standard generali dell'UE.

## 2.2 Questioni relative all'asilo

- **Porre in essere procedure d'asilo chiare e trasparenti effettivamente accessibili ai richiedenti asilo.**
- **Assicurare uno status adeguato, compresi i diritti e i doveri, per le persone di cui è riconosciuta la necessità di protezione internazionale conformemente agli obblighi assunti dalle parti in virtù della leggi internazionali, compresi la convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e il Protocollo relativo allo statuto dei rifugiati del 1967.**

La Russia ha aderito alla **convenzione del 1951** relativa allo status dei rifugiati e al protocollo del 1967 nel 1993, quando è stata adottata la prima legge sui rifugiati. La legge si applica anche al cosiddetto asilo temporaneo (protezione sussidiaria). Da allora la legislazione ha subito radicali modifiche. Inoltre, è in fase di elaborazione una legge completamente nuova sui rifugiati, che dovrebbe affrontare molte questioni ancora irrisolte.

In linea di principio, la **domanda di asilo** va presentata al valico di frontiera al momento dell'ingresso nel territorio russo. Nella pratica, tuttavia, tale domanda può anche essere presentata dopo che la persona interessata ha fatto ingresso nel territorio russo, in maniera legale o irregolare. Le domande di asilo sono esaminate dagli uffici territoriali del servizio federale per l'immigrazione.

In questo contesto, va notato che il servizio federale per l'immigrazione non è presente ai valichi di frontiera. Questa situazione implica una stretta collaborazione tra il servizio delle guardie di frontiera e il servizio federale per l'immigrazione nonché un'adeguata formazione delle guardie di frontiera sulla protezione internazionale. Ai valichi dovrebbero essere inoltre disponibili le informazioni sulle procedure pertinenti.

Durante le visite degli esperti dell'UE ai valichi di frontiera, le informazioni a disposizione dei potenziali richiedenti asilo sulla protezione internazionale e sulle relative procedure erano estremamente scarse. Il servizio delle guardie di frontiera ha dichiarato che la formazione tradizionale del suo personale verte anche sulla protezione internazionale. Il servizio federale per l'immigrazione ha segnalato che organizza corsi di formazione per il servizio delle guardie di frontiera su tale argomento. In pratica, la cooperazione tra il servizio delle guardie di frontiera e il servizio federale per l'immigrazione sembra svolgersi su base puntuale. Ciò può comportare, in alcune circostanze, il respingimento alla frontiera di una persona che chiede asilo presso un valico di frontiera. Una delle finalità del nuovo progetto di legge sull'asilo è in effetti modificare le procedure alle frontiere.

Una volta presentata la domanda, la sua **ricevibilità** va verificata entro cinque giorni. In tale arco temporale, tuttavia, al richiedente asilo non viene rilasciato alcun documento, il che potrebbe implicare un rischio di respingimento in alcune circostanze. Secondo il servizio federale per l'immigrazione, la domanda è irricevibile unicamente se il richiedente asilo è sottoposto a un procedimento penale, nel qual caso la domanda di asilo può essere esaminata solo alla conclusione del procedimento. Stando a quanto riferito, solo l'1-2% delle domande è dichiarato irricevibile. La decisione di irricevibilità può essere impugnata in giudizio.

Quando la domanda è dichiarata ricevibile, viene **riesaminata sotto il profilo sostanziale** dai funzionari degli uffici territoriali del servizio federale per l'immigrazione, che interrogano i richiedenti asilo (questi devono anche compilare appositi questionari). Di norma è offerto un servizio di interpretazione gratuito, ancorché possano insorgere problemi con le lingue meno diffuse.

Ai fini della valutazione delle domande di asilo, il servizio federale per l'immigrazione si avvale di varie fonti, fra cui le proprie e quelle del ministero degli Affari esteri. Secondo le dichiarazioni, le informazioni sono raccolte anche tramite richieste rivolte regolarmente all'UNHCR e presso ONG specializzate in diritti umani. Il servizio federale per l'immigrazione, tuttavia, non dispone di un sistema concreto e strutturato di informazione sui paesi di origine che possa contribuire a un approccio più sistematico alla valutazione delle singole domande.

La decisione sulla domanda va emessa entro tre mesi (termine prorogabile di altri tre mesi).

L'eventuale **rifiuto** di una domanda d'asilo può essere impugnata in giudizio entro un mese. Il ricorso sospende la procedura di rimpatrio. Non esistono commissioni di ricorso o tribunali specializzati in materia di asilo. I ricorsi sono trattati nell'ambito del sistema giudiziario convenzionale. Il servizio federale per l'immigrazione ha dichiarato di organizzare corsi di formazione periodici sulla protezione internazionale rivolti ai giudici. Ciò detto, non è stato possibile accertare l'efficacia di tale formazione e la percentuale di ricorsi con esito positivo, poiché le autorità competenti si sono rifiutate di incontrare gli esperti dell'UE. Stando alle fonti non governative, il numero di pronunce giudiziali di annullamento delle decisioni amministrative in tali ricorsi è prossimo allo zero. La persona di cui è stata respinta la domanda di asilo è obbligata a lasciare il territorio russo entro tre giorni dalla notifica della decisione.

Le persone riconosciute come **rifugiati** ricevono tale status per un periodo di tempo indefinito. È questa una novità introdotta nel 2013; in precedenza, lo status era concesso per tre anni rinnovabili previa nuova domanda e valutazione. La legislazione russa tutela i rifugiati riconosciuti dal respingimento. Alle persone cui è riconosciuto lo status di rifugiato sono rilasciate di carte d'identità biometriche (dal luglio 2013). Esse godono dei medesimi diritti socio-economici dei cittadini russi (per quanto riguarda, fra l'altro, la libera circolazione, il lavoro, l'istruzione, l'assistenza sanitaria). Tuttavia, la possibilità di esercitare questi diritti è fortemente condizionata nella pratica dalla disponibilità di un valido domicilio in Russia, circostanza che per alcuni (specie coloro che soggiornano all'esterno dei centri di accoglienza) può costituire un ostacolo. L'accesso a tali diritti può essere ancora più complicato per i beneficiari del cosiddetto asilo temporaneo (una forma di protezione sussidiaria), dal momento che il loro status comporta meno privilegi rispetto a quello dei rifugiati (i diritti sono gli stessi dei richiedenti asilo e lo status è concesso per un anno). Il nuovo progetto di legge sulla protezione internazionale parifica lo status dei rifugiati e quello dei beneficiari di asilo temporaneo, progresso per il quale si esprime soddisfazione.

Quanto alle **condizioni di accoglienza** dei richiedenti asilo, il servizio federale per l'immigrazione gestisce alcuni centri di accoglienza dove richiedenti asilo possono soggiornare, senza esservi obbligati. A parte questi centri, e se i richiedenti asilo non desiderano soggiornarvi, non vengono erogate loro altre forme di assistenza (ad esempio piccole somme di denaro o buoni pasto).

Durante la procedura i richiedenti asilo sono tutelati dal respingimento. Possono lavorare e hanno accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione. Il godimento di tali diritti dipende, tuttavia, dalla registrazione, che può essere difficile da ottenere per coloro che non vivono in un centro di accoglienza. Quanto alle **statistiche**, il tasso di riconoscimento dei richiedenti asilo accolte sembra essere relativamente basso. Nel periodo 2006-2011, su 13 000 richiedenti asilo è stato riconosciuto lo status di rifugiato solo al 7% (9% nel 2011). Tuttavia, al 40% è stato concesso l'asilo temporaneo. I richiedenti asilo provenivano principalmente da Afghanistan, Georgia e, più di recente, Siria.

- **Cooperare strettamente, nell'ambito del dialogo Russia-UE sulla migrazione, per quanto riguarda le questioni connesse all'asilo.**

Il 14 dicembre 2011 nel quadro del dialogo Russia-UE sull'immigrazione si è tenuta a Mosca una sessione tematica sulla protezione internazionale. In tale occasione, le parti si sono scambiate informazioni, dati statistici ed esperienze su tutti gli aspetti della concessione dell'asilo, anche a livello di diritto nazionale e internazionale, e hanno colto l'opportunità per sviluppare ulteriormente la cooperazione tra la Russia e l'UE in questo settore. Le prossime sessioni consacrate alla protezione internazionale dovrebbero essere organizzate nel quadro del dialogo sulla migrazione nel dicembre 2013 a Stoccolma e nel 2014.

Inoltre, nell'ambito dell'iniziativa mirata del processo di Praga e del relativo progetto pilota nonché nell'ambito del progetto per l'Europa orientale rientrante nell'iniziativa per la qualità dell'UNHCR, entrambi sostenuti dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e finanziati dall'UE, vari moduli di formazione EASO sono stati tradotti in russo (inclusione, informazione sui paesi di origine, tecniche di intervista, nonché elaborazione delle decisioni e processo decisionale). La Russia è stata invitata a partecipare a entrambi i progetti.

- **Procedere a uno scambio di informazioni circa le rispettive strutture amministrative competenti per il trattamento dei casi di asilo, anche in merito alle strutture di accoglienza per i richiedenti asilo, e affrontare eventuali carenze.**

Il servizio federale per l'immigrazione è l'organismo deputato a ricevere ed esaminare le domande di protezione internazionale. Secondo le informazioni fornite dalle autorità russe, gli uffici territoriali del servizio federale per l'immigrazione sono dotati di dipartimenti distinti dedicati ai rifugiati competenti per trattare con i richiedenti asilo; gli addetti ricevono più volte l'anno una formazione mirata dagli esperti del servizio federale per l'immigrazione e dell'UNHCR.

Il servizio federale per l'immigrazione collabora regolarmente con l'UNHCR nel settore dell'asilo. In questo ambito sono attive anche varie ONG che collaborano con il servizio federale per l'immigrazione e l'UNHCR.

Gli esperti dell'UE hanno visitato due **centri di accoglienza** per richiedenti asilo a Očër e Vyšnij Voločëk e la loro valutazione è stata positiva, sebbene fossero ubicati in aree piuttosto remote. Nessuno dei due funzionava a pieno ritmo.

I due **centri di accoglienza** visitati erano dotati di uno “sportello sanitario” con almeno due infermieri esperti in servizio. Un centro disponeva anche di uno psicologo nel proprio organico. Il personale dei centri però non comprendeva interpreti: all’occorrenza è possibile avvalersi di interpreti esterni.

Il personale dei centri non sembra ricevere **formazione** specifica sulle esigenze particolari dei richiedenti asilo, dei rifugiati o delle persone vulnerabili in particolare. Le autorità di entrambi i centri hanno dichiarato di preferire un approccio individuale, in base al quale ciascun ospite riceve la cura e le attenzioni di cui necessita.

- **Sviluppare uno scambio capillare di informazioni in merito alle rispettive politiche in materia di integrazione e di adattamento dei rifugiati riconosciuti e dei beneficiari di protezione internazionale, e affrontare eventuali carenze.**

Pare non vi sia alcuna politica specifica per rispondere al problema dell’integrazione e dell’adattamento dei beneficiari di protezione internazionale nella società russa. Nella pratica, tuttavia, sussistono iniziative analoghe a quelle predisposte per altri immigrati. Nella maggior parte dei casi sono opportunità offerte ai rifugiati che scelgono di soggiornare in uno dei centri di accoglienza statali. Non vi sono programmi o assistenza specifici per coloro che vivono al di fuori dei centri.

Un certo livello di integrazione è assicurato dai diritti garantiti ai rifugiati, compresa l’istruzione e la possibilità di acquisire la cittadinanza russa. I rifugiati godono ufficialmente del diritto di “invitare” i familiari. Questi ultimi devono però seguire lo stesso iter di riconoscimento.

### **2.3 Questioni relative alla gestione delle frontiere**

- **Ottimizzare il meccanismo di lavoro adeguato per una cooperazione più stretta e contatti e scambi di informazioni più intensi tra i servizi di frontiera russi e degli Stati membri dell’UE, in particolare ai valichi di frontiera nazionali, e attuare efficacemente l’accordo di lavoro tra l’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea (“FRONTEX”) e il servizio delle guardie di frontiera del servizio federale di sicurezza della Federazione russa.**

Il servizio delle guardie di frontiera ha instaurato un regime di cooperazione con Frontex nel 2006, quando è stato firmato un accordo operativo. Da allora, sono stati concordati vari piani d’azione per il graduale sviluppo della cooperazione, l’ultimo dei quali, per il periodo 2013-2015, risale all’ottobre 2013. Tale cooperazione riguarda la gamma di attività di Frontex, in particolare le operazioni e le analisi dei rischi. Sono stati raggiunti alcuni risultati positivi. Nel settore dello scambio di informazioni e delle attività di analisi, tuttavia, vi è ancora margine di miglioramento, non solo per lo scambio di dati statistici (convenuto, definito e periodico) ma anche in materia di analisi congiunta, che potrebbe contribuire a meglio comprendere la situazione relativa all’immigrazione irregolare nella regione.

La cooperazione tra il servizio delle guardie di frontiera e le autorità di frontiera degli Stati membri dell’UE confinanti con la Russia, istituita a livello centrale, regionale e locale, è soddisfacente. Questa cooperazione riguarda anche l’impiego di delegati delle frontiere per i contatti diretti su base giornaliera. Inoltre, sono scambiate le migliori prassi e vengono organizzati corsi di formazione congiunti. Ciò detto, lo scambio di informazioni è ancora limitato, in particolare per quanto riguarda la violazione delle frontiere verdi, l’individuazione dei documenti falsi ai valichi di frontiera e le code ai valichi di frontiera.

- **Intraprendere le misure necessarie per sviluppare la cooperazione tra l’Agenzia federale per lo sviluppo dei servizi di frontiera della Federazione russa (Rosgranitsa) e l’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea (“Frontex”).**

Rosgranitsa partecipa a svariati consessi internazionali multilaterali per la cooperazione. L’agenzia ha sviluppato altresì la cooperazione (nei limiti delle sue competenze) con gli Stati membri dell’UE limitrofi, e a tal fine esistono protocolli di cooperazione con le autorità lettoni ed estoni.

Durante la missione degli esperti, Rosgranitsa ha ribadito la propria offerta del 2010 di elaborare e sottoscrivere un memorandum/accordo congiunto con Frontex per cooperare allo sviluppo dei valichi di frontiera, specie attraverso lo scambio di migliori prassi. Nel frattempo Rosgranitsa ha preso parte a vari eventi organizzati da Frontex, in particolare nel settore della ricerca e dello sviluppo connesso ai futuri sistemi di controllo automatizzato delle frontiere.

- **Predisporre personale, risorse, attrezzature tecniche e infrastrutture adeguati nelle parti pertinenti del confine di Stato, nonché attuare efficacemente procedure e buone prassi di controllo ai valichi di frontiera comuni al fine di garantire un contesto sicuro per i movimenti attraverso le frontiere tra l’UE e la Federazione russa combattendo al contempo la criminalità transfrontaliera, migliorare l’efficienza dei controlli di tali movimenti, rendere meno laborioso l’attraversamento delle frontiere comuni e ridurre i tempi di attesa.**

La missione di esperti dell’UE incentrata sul secondo capitolo ha visitato molti valichi di frontiera in varie parti della frontiera russa, ossia la frontiera con il Kazakistan (Karaozek-Kotjaevka), l’Ucraina (Matveev Kurgan, Kuibyshev, Krasnodon, Belgorod, Naumovka, Nehoteevka e Troebortnoe), la Bielorussia (a causa dell’assenza di controllo di frontiera in questo caso non ci sono valichi di frontiera), la Lettonia (Terehova-Burachki e Zilupe-Sebeza) e l’Estonia (Narva-Ivangorod e Kunichina-Gora) nonché in vari aeroporti (Domodedovo, Šeremetevo, Vnukovo, Rostov-an-Don e Astrahan) e porti marittimi (San Pietroburgo e Astrahan).

**Rosgranitsa** è l’agenzia russa incaricata di acquistare le attrezzature e sviluppare l’infrastruttura dei valichi di frontiera. L’agenzia è proprietaria delle apparecchiature e dell’infrastruttura di base dei 372 valichi di frontiera internazionali e dei 259 valichi locali lungo l’intero confine russo. È altresì responsabile dello sviluppo dei valichi esistenti. Uno speciale programma finanziario, gestito da Rosgranitsa, è dedicato allo sviluppo della strumentazione e delle infrastrutture presso i valichi di frontiera in Russia. Le priorità per tali miglioramenti sono al momento: la zona di Sochi, le frontiere marittime e i collegamenti ferroviari internazionali. Si raccomanda di porre la frontiera UE-Russia tra tali priorità.

I miglioramenti e i cambiamenti dell’infrastruttura in qualsiasi valico sono convenuti con speciali comitati di coordinamento istituiti allo scopo, in cui confluiscono i principali attori in qualsiasi valico: Rosgranitsa, il servizio delle guardie di frontiera e il servizio doganale federale.

È chiaro che molti sforzi sono profusi per **migliorare i valichi di frontiera esistenti**. Alcuni dei valichi visitati erano molto recenti. Allo stesso tempo, i valichi più datati (ancora in funzione) in tali luoghi erano alquanto obsoleti: agli esperti dell’UE non è stato concesso un accesso effettivo a tale strutture. Alcuni dei nuovi valichi erano già dotati delle apparecchiature necessarie per condurre controlli di frontiera congiunti (ad esempio al confine con l’Ucraina e il Kazakistan).

L'impegno è teso anche a limitare i **tempi di attesa** ai valichi di frontiera più frequentati (in particolare con l'UE). Rosgranitsa è assolutamente consapevole del problema. Alcune stazioni terminali (ad esempio presso i valichi di frontiera con la Lettonia) sono stati costruiti per accelerare i controlli sui mezzi pesanti e vari altri progetti mirano ad accrescere la capacità di altri valichi tra la Russia e gli Stati membri dell'UE. Sono in fase di realizzazione anche alcune misure agevolative come siti Internet con webcam che forniscono informazioni in tempo reale ai valichi di frontiera. A questo proposito, si potrebbero prospettare alcuni miglioramenti procedurali, in particolare per quanto riguarda l'attuale rigida suddivisione dei compiti tra il servizio doganale federale (che esegue controlli unicamente sulle merci) e il servizio delle guardie di frontiera (che esegue controlli unicamente sulle persone) e un approccio molto formale a tali procedure da parte di ciascun organismo. Il 12 settembre 2013 il servizio doganale federale ha classificato le partite di merci provenienti da uno Stato membro dell'UE nella categoria di rischio più elevato: ciò ha determinato controlli fisici al 100% dei mezzi pesanti caricati in quello Stato membro. I lunghi controlli comprendevano lo scarico dell'intero veicolo, processo estremamente costoso e gravoso. La misura non è stata notificata in anticipo né alla Commissione né allo Stato membro. Tale prassi ha accresciuto considerevolmente i tempi di attesa presso i valichi interessati. La pratica presso tali valichi di frontiera ora si è normalizzata. La situazione continuerà a essere tenuta sotto stretta osservazione.

La **legislazione e le pratiche** relative alle verifiche di frontiera rispettano le norme applicabili. Le procedure sono piuttosto uniformi nel paese. La principale preoccupazione sembra essere l'approccio alle verifiche sulle persone alla frontiera. Tali verifiche verterebbero principalmente sull'identità della persona. In pratica non si presta alcuna attenzione allo scopo della visita anche se la legge conferisce pieno titolo alle guardie di frontiera per interrogare i viaggiatori e rifiutarne l'ingresso se vi sono dubbi sulla loro buona fede. Le verifiche sulle persone non includono la profilazione dei viaggiatori, neanche nei grandi aeroporti dove la disposizione delle cabine rende addirittura impossibile esaminare visivamente le persone prima che appaiano dinanzi alla guardia di frontiera.

La **attrezzatura presso i valichi** è piuttosto standard. I funzionari che effettuano le verifiche in prima linea dispongono di un lettore di passaporti, di un computer collegato almeno alla banca dati sulle persone cui è vietato l'ingresso e sulle persone ricercate, e di un insieme di strumenti basilari per la verifica dell'autenticità dei documenti. Queste dotazioni possono essere considerate sufficienti. I controlli dei documenti in seconda linea non sono stati mostrati agli esperti dell'UE, se non all'aeroporto Šeremetevo e al porto marittimo di San Pietroburgo. Le verifiche in seconda linea cui gli esperti hanno potuto assistere erano di qualità soddisfacente. Per gli altri luoghi, è presumibile che tali seconde linee non esistano. Questa situazione sembra essere confermata da una pratica secondo cui presso i valichi di frontiera con gli Stati membri dell'UE le verifiche in seconda linea sono effettuate dalle guardie di frontiera dell'UE. Questa circostanza, unitamente al fatto che non esiste alcuna banca dati sui documenti falsi e che ai valichi non è disponibile nessun'altra informazione su tali documenti, potrebbe ridurre l'efficacia dei controlli di frontiera.

In alcuni aeroporti sono stati svolti i preparativi per i controlli totalmente automatizzati (cosiddetti ABC) e alcune porte sono già state installate (anche se non sono ancora operative). Le verifiche di frontiera effettuate nei treni e nelle navi sono condotte mediante l'impiego di apparecchiature mobili che garantiscono la medesima qualità di controllo delle postazioni fisse ai valichi di frontiera.

I valichi di frontiera erano dotati anche delle apparecchiature per il controllo delle merci (dispositivi a raggi X, sensori, ecc.) ma agli esperti dell'UE non è stata data la possibilità di esaminarle da vicino.

Ovviamente, in virtù dell'unione doganale i valichi di frontiera con il Kazakhstan sono concepiti unicamente per il controllo delle persone.

Data l'**unione della Russia e della Bielorussia** e l'assenza di controlli di frontiera, non esiste alcun valico di frontiera tra questi due paesi. Ciò rende necessaria una cooperazione rafforzata tra le autorità, che però non è stata effettivamente riscontrata nel corso della missione dell'UE.

Un'altra particolarità è che i **cittadini della CSI possono entrare** in Russia sulla base del solo passaporto interno (carta di identità). Tale problema sarebbe ora risolto con la recente introduzione dell'obbligo per i cittadini della CSI di essere in possesso di un passaporto internazionale per entrare in Russia, che dovrebbe entrare in vigore nel 2015.

I **visti non sono rilasciati alla frontiera** tranne in circostanze del tutto eccezionali. Ciò detto, le guardie di frontiera hanno facoltà di prorogare il visto per un massimo di tre giorni al momento dell'uscita dal territorio russo (principalmente per le persone che dopo la scadenza del visto sono rimaste in Russia per non più di tre giorni).

Quanto alla **sorveglianza delle frontiere verdi e blu**, gli esperti dell'UE sono stati informati che erano operative risorse e attrezzature adeguate. Le autorità russe, tuttavia, si sono rifiutate di fornire informazioni più dettagliate. Non è quindi possibile trarre alcuna conclusione in merito.

- **Procedere a uno scambio di informazioni circa le strutture amministrative adeguate connesse alle frontiere, proseguire la cooperazione tra i servizi di frontiera, i servizi di contrasto e altri servizi competenti, e affrontare eventuali carenze.**

Il servizio delle guardie di frontiera è l'autorità responsabile della sorveglianza di tutte le frontiere esterne terrestri e marittime della Russia e del controllo di frontiera in tutti i valichi di frontiera. La sua attività è condotta a livello federale, regionale e locale/valico. Dal 2003 il servizio delle guardie di frontiera è parte integrante del servizio federale di sicurezza, ma è dotato di un proprio budget. Un'altra autorità coinvolta nella gestione delle frontiere è Rosgranitsa, che è incaricata dell'acquisto e dell'amministrazione delle apparecchiature dei valichi di frontiera. In tutti i valichi di frontiera sono presenti anche le autorità doganali per i controlli sulle merci.

Le autorità interessate sostengono che la **cooperazione operativa tra gli organi di contrasto russi** (servizio delle guardie di frontiera, SFI, forze di polizia/ministero dell'Interno e servizio doganale federale) è soddisfacente. Stando alle dichiarazioni, sono stati adottati accordi interistituzionali e sono organizzate riunioni a livello centrale, regionale e locale. Gli esperti dell'UE non hanno avuto la possibilità di verificare tale affermazione, dal momento che non hanno potuto consultare alcun accordo o protocollo di cooperazione. La rigorosa distinzione dei compiti tra il servizio delle guardie di frontiera e il servizio doganale federale e la pratica seguita non confermano in realtà la cooperazione tra questi due organismi.

- **Sviluppare un sistema di raccolta e analisi dei dati che consenta di effettuare analisi dei rischi periodiche per la gestione delle frontiere.**

Il servizio delle guardie di frontiera (e il servizio federale per l'immigrazione) dispongono di **unità e personale specializzato nella raccolta di informazioni esaustive**, nell'elaborazione di statistiche e nella conduzione dell'analisi dei rischi a livello centrale e regionale in materia di frontiere. Sono stati tuttavia sollevati dubbi in merito alla circolazione delle informazioni raccolte in seno al servizio delle guardie di frontiera (dalla sede centrale ai valichi di frontiera e viceversa). Andrebbe inoltre migliorato

lo scambio di informazioni tra le unità di analisi delle diverse autorità di contrasto. Attualmente, ciascun organismo sviluppa le proprie statistiche in funzione delle proprie esigenze e indicatori: ne discende, ad esempio, l'assenza di dati armonizzati sull'immigrazione irregolare. In aggiunta, l'ufficio statistico (Rosstat) non è competente per raccogliere dati sull'immigrazione irregolare.

Il servizio delle guardie di frontiera e il servizio federale per l'immigrazione curano varie banche dati per rispondere alle principali esigenze. L'interconnessione tra alcune banche dati potrebbe essere migliorata poiché attualmente possono essere consultate solo attraverso le rispettive succursali regionali degli organismi o su richiesta amministrativa ufficiale (ad esempio il sistema ingressi/uscite gestito dal servizio federale per l'immigrazione).

Inoltre, è stato impossibile valutare la qualità e la metodologia dell'**analisi dei rischi**. Gli esperti dell'UE non hanno potuto visionare alcun campione delle analisi dei rischi che, stando a quanto dichiarato, sono regolarmente predisposte con cadenza mensile, trimestrale e annuale.

È attiva la **cooperazione** con gli Stati membri dell'UE confinanti per la raccolta e l'analisi dei dati. Lo scambio di informazioni nell'ambito dell'accordo operativo tra il servizio delle guardie di frontiera e Frontex è stato descritto in precedenza.

La Russia intende **raccogliere dati sui passeggeri** in arrivo, in partenza e in transito sul proprio territorio con qualsiasi mezzo di trasporto (aereo, marittimo o terrestre). La legislazione, che è progressivamente attuata dal 1° dicembre 2013, obbliga i vettori a fornire informazioni anticipate sui passeggeri. Lo scopo della misura sarebbe la sicurezza più che la lotta all'immigrazione irregolare. Le autorità russe hanno confermato che il campo di applicazione della legislazione è limitato alle informazioni anticipate sui passeggeri. La legislazione pertinente è stata modificata. Rimane fonte di grande preoccupazione per l'UE l'intenzione di raccogliere dati sui sorvoli. La situazione sarà tenuta sotto stretta osservazione.

- **Mettere a punto un insieme di misure intese a prevenire e reprimere la falsificazione dei documenti e l'utilizzo di documenti falsificati per l'attraversamento delle frontiere, tra l'altro mediante la formazione del personale dei servizi di contrasto, di frontiera e doganali.**

Tutti i **valichi di frontiera visitati** erano dotati del materiale essenziale per l'individuazione dei documenti falsi. Il personale è formato all'uso delle apparecchiature grazie a corsi, seminari e workshop.

Tutte le guardie di frontiera **in prima linea** sono formate alla sicurezza dei documenti in uno dei centri di formazione del servizio delle guardie di frontiera. Inoltre, ogni cinque anni seguono corsi di sviluppo delle qualifiche. I direttori dei valichi di frontiera sono responsabili per ulteriori corsi di formazione in loco. Ogni anno il personale dei valichi deve superare un esame. I corsi di aggiornamento sono solitamente organizzati su base puntuale.

I documenti sospetti sono esaminati più approfonditamente durante i **controlli in seconda linea** (se effettuati nel valico di frontiera in questione; cfr. anche le precedenti osservazioni sui controlli dei documenti in seconda linea). I funzionari incaricati di tali controlli non ricevono una formazione specifica ma sono selezionati tra il personale più esperto.

Non esiste alcuna **banca dati** sui documenti falsi né è disponibile presso i valichi di frontiera materiale specifico con esempi di tali documenti. Il materiale più diffuso disponibile ai valichi sono i modelli dei

documenti internazionali di viaggio con la descrizione dei loro elementi di sicurezza più importanti. Le novità in materia di falsificazione sono divulgate in modo puntuale (ad esempio all'inizio del turno).

- **Realizzare programmi di formazione e attuare misure anticorruzione, comprese norme deontologiche, mirate specificamente ai funzionari delle strutture connesse alle frontiere, e affrontare eventuali carenze.**

Gli esperti dell'UE hanno visitato l'**accademia** del servizio delle guardie di frontiera e uno degli istituti di formazione dei funzionari. Il sistema di formazione dei funzionari ha ricevuto una valutazione positiva e, stando alle dichiarazioni, è in linea con il processo di Bologna. L'approccio accademico e la ricerca scientifica sono parti integranti della formazione. Le misure contro la corruzione e le norme deontologiche rientrano nella formazione di base di ogni funzionario.

L'istituto organizza anche corsi di aggiornamento per i funzionari del servizio delle guardie di frontiera. Questi corsi devono essere obbligatoriamente seguiti da tutti i funzionari ogni cinque anni e durano uno o due mesi. Tuttavia, i programmi di formazione delle guardie di frontiera e dei funzionari di grado inferiore non sono stati sottoposti ai membri della missione.

Le **misure anticorruzione e le norme deontologiche** sarebbero comprese, secondo quanto dichiarato, nella formazione di base dei funzionari del servizio delle guardie di frontiera. Agli esperti dell'UE è stato comunicato che né il servizio federale per l'immigrazione né il servizio delle guardie di frontiera forniscono corsi aggiuntivi sulla lotta alla corruzione. Agli esperti dell'UE non è stato concesso di vedere il codice contro la corruzione del servizio delle guardie di frontiera. Secondo le spiegazioni ricevute, presso i valichi di frontiera sono disponibili vari tipi di controlli interni ed esterni, compresi questionari rivolti ai viaggiatori, linee dirette e telecamere, per individuare e prevenire i tentativi di corruzione.

### **Motivi di preoccupazione e raccomandazioni di follow-up nell'ambito del capitolo 2**

**Sulla base delle precedenti constatazioni la Commissione ha individuato i seguenti motivi di preoccupazione che richiedono un approfondimento con le autorità russe:**

- le condizioni di soggiorno nel quadro del permesso di soggiorno temporaneo e/o di lavoro sembrano inutilmente complessi, in particolare per quanto concerne la durata dei viaggi di lavoro, la procedura di registrazione, il sistema delle quote, la procedura di rinnovo e i test medici richiesti;
- non è del tutto predisposta una strategia di integrazione organica, anche per i beneficiari di protezione internazionale, circostanza che limita la capacità di gestire con efficacia i flussi migratori legali;
- le decisioni sulla concessione dello status di protezione internazionale non sembrano basarsi su un sistema coerente di informazioni sul paese di origine, che possa fornire alle autorità una base solida di informazioni sulla situazione reale nel paese di origine del richiedente asilo. Ciò potrebbe ripercuotersi sulla coerenza delle decisioni;
- l'assenza di verifiche di frontiera tra la Russia e la Bielorussia consente la libera circolazione tra i due paesi (compresi eventuali movimenti secondari di persone in soggiorno irregolare). Per impedire efficacemente eventuali abusi, deve essere instaurata una cooperazione tra il servizio federale per l'immigrazione/servizio delle guardie di frontiera e le autorità bielorusse competenti;

- la gestione efficace dell'immigrazione esige una valida cooperazione tra le autorità di controllo alla frontiera (cioè il servizio delle guardie di frontiera) e le autorità responsabili della situazione sul territorio nazionale (SFI), ad esempio attraverso la possibile interconnessione delle banche dati, la presenza di funzionari del servizio federale per l'immigrazione in alcuni valichi di frontiera e la divulgazione di informazioni sulle procedure di asilo. Ciò garantirebbe non solo una buona visione della situazione (ad esempio statistiche sugli immigrati irregolari sia sul territorio nazionale sia alla frontiera) ma anche un adeguato accesso ai meccanismi di protezione internazionale alla frontiera;
- in alcuni casi, le persone fermate in situazione di soggiorno irregolare in Russia non sono soggette a un ordine di allontanamento ma solo a una sanzione amministrativa. Si possono così creare situazioni di incertezza giuridica in cui l'interessato non ha diritto di soggiornare in Russia ma non è neanche tenuto a lasciare il paese;
- molti valichi di frontiera con l'UE non dispongono di una capacità sufficiente per far fronte con efficacia ai flussi di persone, il che comporta un allungamento dei tempi di attesa. Inoltre, le infrastrutture di alcuni valichi di frontiera con i paesi della CSI sono obsolete. Ciò potrebbe essere risolto mediante lo sviluppo dei valichi interessati e il miglioramento delle procedure di controllo ai valichi di frontiera da parte di varie autorità. In questo contesto, va altresì osservato che le autorità non fanno praticamente ricorso alla profilazione né all'analisi dei rischi durante le verifiche sulle persone ai valichi di frontiera; anche questo elemento potrebbe migliorare ulteriormente l'efficacia di tali verifiche.

**Si raccomandano le seguenti azioni per migliorare ulteriormente l'attuazione delle misure comuni pertinenti:**

- rendere pienamente operativa la procedura accelerata di cui all'accordo di riammissione UE-Russia informando e formando le guardie di frontiera sui loro compiti in tale contesto;
- adottare il nuovo progetto di legge sull'asilo, che disciplina la procedura alla frontiera; avvicinare i diritti dei beneficiari di protezione sussidiaria a quelli dei rifugiati; consentire l'accesso ai diritti a prescindere dalla registrazione; rilasciare un'adeguata documentazione ai richiedenti asilo anche nell'ambito della procedura di ricevibilità;
- dato l'ingente numero di richiedenti asilo nell'UE che provengono dalla Russia, organizzare campagne di informazione nella maggior parte delle regioni interessate sui diritti e sugli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale oppure di coloro che la richiedono nell'UE;
- migliorare lo scambio periodico di informazioni statistiche pertinenti, armonizzate e basate su indicatori nonché i lavori congiunti di analisi con Frontex nell'ambito dell'accordo operativo concluso con il servizio delle guardie di frontiera;
- istituire verifiche dei documenti in seconda linea ai valichi di frontiera più frequentati e dotare questi ultimi di materiale informativo adeguato sulle possibili tecniche di falsificazione dei documenti in modo che siano meglio attrezzati per individuare i documenti falsi.

**Data la mancanza di informazioni sufficienti, la Commissione non è stata in grado di valutare appieno i progressi compiuti per quanto riguarda le seguenti questioni del capitolo 2:**

- strategia di sorveglianza delle frontiere verdi e blu (apparecchiature, tecniche, ecc.);
- contenuti dei corsi di formazione e codice etico delle guardie di frontiera;
- efficienza del sistema di ricorso in giudizio in materia di asilo (statistiche, corsi di formazione, ecc.);
- eventuali relazioni dell'analisi dei rischi sull'immigrazione irregolare e sulla gestione delle frontiere;

- contenuto degli accordi interistituzionali tra il servizio delle guardie di frontiera e altri organismi di contrasto in materia di cooperazione nella gestione delle frontiere.

### Capitolo 3: ordine pubblico, sicurezza pubblica e cooperazione giudiziaria

#### Valutazione generale

Grazie alla sua struttura amministrativa completa e alla capacità dei suoi organismi di contrasto, la Russia ha contribuito attivamente, negli ultimi anni, alla lotta contro **la criminalità transnazionale, il terrorismo e la corruzione**. La molteplicità degli organismi presenta tuttavia lo svantaggio di una potenziale sovrapposizione di competenze. L'interconnessione delle banche dati pertinenti potrebbe essere utile nei contatti tra i diversi organismi. Inoltre, sebbene la Russia sia aperta alla cooperazione internazionale e abbia istituito a tal fine vari canali nei settori interessati, nella pratica il processo è molto accentrato e convogliato attraverso le sedi centrali degli organismi. Ciò provoca forti ritardi nella gestione delle domande dei paesi terzi. Questa cooperazione potrebbe essere rafforzata mediante la conclusione dell'accordo operativo con Europol. La riforma delle forze di polizia condotta per vari anni andrebbe ulteriormente migliorata poiché alcuni obiettivi iniziali non sarebbero stati raggiunti.

La Russia ha sviluppato un sistema completo di lotta al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo. Le carenze individuate dal gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio del denaro (GAFI) saranno colmate con prossimi emendamenti legislativi. Le autorità russe perseguono inoltre una strategia globale **antidroga**, diretta a sopprimere sia l'offerta sia la domanda. Quanto alla **tratta degli esseri umani**, la Russia stessa riconosce che i propri dati non colgono l'estensione del problema. Malgrado le azioni per contrastare gli aspetti penali della tratta, manca un quadro chiaro per il trattamento complessivo delle vittime (compresi i centri di ospitalità). La Russia dispone inoltre di una vasta strategia **antiterrorismo**, in linea con le prassi internazionali, incentrata soprattutto sulle minacce derivanti dalla regione del Caucaso settentrionale. Tuttavia in tali settori sono stati compiuti pochi sforzi per **analizzare i rischi** insiti nell'istituzione dell'unione doganale (con il Kazakhstan e la Bielorussia) e di un eventuale regime di esenzione dal visto con l'UE.

La Russia ha intrapreso di recente molte azioni strategiche e legislative contro la **corruzione**. Ha ormai ratificato tutte le principali convenzioni internazionali, comprese quelle delle Nazioni Unite, dell'OCSE e del Consiglio d'Europa ed è soggetta di conseguenza ai rispettivi meccanismi di monitoraggio. La Russia sarebbe disposta ad attuare le raccomandazioni formulate durante tali attività di monitoraggio. In questo settore sussistono tuttavia ancora motivi di preoccupazione, anche per quanto concerne la cooperazione con la società civile, l'indipendenza della magistratura e gli appalti pubblici.

Quanto alla **cooperazione giudiziaria**, la Russia ha ratificato le due convenzioni dell'Aia relative alla sottrazione di minori e alla protezione dei minori. L'attuazione della prima convenzione (con alcuni eventuali miglioramenti minori) è pronta benché sia ancora aperta la questione dell'accettazione dell'adesione della Russia da parte di tutti gli Stati membri dell'UE per conto dell'UE. La seconda convenzione è entrata in vigore molto di recente e, nonostante la nomina dell'autorità centrale, la legislazione attuativa è ancora in fase di elaborazione. Quanto alle questioni penali, la Russia partecipa alle principali convenzioni del Consiglio d'Europa che forniscono le basi per una cooperazione efficace. La cooperazione giudiziaria in materia penale (come l'attività di contrasto) è tuttavia estremamente accentrata, circostanza che rallenta le risposte alle varie domande. Inoltre, alcuni Stati

membri dell'UE incontrano problemi in quanto talvolta le loro domande ricevono risposta dopo sei mesi o addirittura mai.

Quanto alla **protezione dei dati**, la Russia ha ratificato la convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 e l'ha attuata con varie leggi federali o altri atti di esecuzione. Si è tuttavia ancora in attesa della ratifica del protocollo aggiuntivo, e secondo la Commissione l'organo di sorveglianza designato (Roskomnadzor) non è indipendente.

## Osservazioni dettagliate

### 3.1 Lotta contro la criminalità organizzata transnazionale, il terrorismo e la corruzione

- **Seguire le pertinenti norme internazionali nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo; in particolare, rispettare effettivamente le pertinenti raccomandazioni del gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).**

Dall'adozione della prima normativa nel 2001, la Russia ha sviluppato un sistema completo di lotta al riciclaggio del denaro/finanziamento del terrorismo. La principale base giuridica è la legge federale n. 115-FZ. In questo contesto sono applicabili anche alcune disposizioni del codice penale e del codice sugli illeciti amministrativi. Questo assetto giuridico è stato ripetutamente modificato, prevalentemente per la necessità di allinearli alle norme internazionali.

L'organismo centrale in questo settore è il servizio federale per il monitoraggio finanziario (**Rosfinmonitoring**) che funge da unità di informazione finanziaria russa. Il Rosfinmonitoring, dal maggio 2012 sotto l'autorità diretta del presidente, è un organo professionale, dotato di adeguate risorse strumentali e umane (presso la sede centrale e negli uffici regionali).

Il Rosfinmonitoring dirige il meccanismo di coordinamento nazionale contro il riciclaggio di denaro e partecipa al meccanismo nazionale contro il terrorismo. Inoltre, nel giugno 2013 ha ricevuto il compito di delineare la strategia nazionale di lotta al riciclaggio del denaro; il 5 luglio 2013 ha presentato un piano di azione per accrescere la trasparenza ed evitare l'uso abusivo di società e altre persone giuridiche. Nel 2014, presenterà la prima valutazione nazionale delle minacce nel settore della lotta al riciclaggio del denaro/finanziamento del terrorismo. Il Rosfinmonitoring gestisce inoltre il **centro internazionale di formazione e metodologia**, che organizza formazioni mirate per 3 000 partecipanti l'anno. Sono anche disponibili corsi online di autoformazione. Le indagini penali nei **casi di riciclaggio del denaro** segnalati dal Rosfinmonitoring sono condotte da vari organismi di contrasto, mentre i **casi di finanziamento del terrorismo** sono indagati dal servizio federale di sicurezza su segnalazione del Rosfinmonitoring.

Il Rosfinmonitoring conduce una **cooperazione internazionale** attiva, in particolare fornendo il servizio di segretariato al Gruppo dell'Eurasia (EAG) e assumendo la presidenza del GAFI nel luglio 2013. Nel 2011 si sono tenuti 1 200 scambi di informazione con unità di informazione finanziaria estere.

Il sistema russo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo è stato valutato approfonditamente dagli attori internazionali (**GAFI e Consiglio d'Europa/Moneyval**) negli ultimi anni. Per rispondere alle raccomandazioni formulate nell'ultima relazione dal GAFI, pubblicata nel 2012, è stata presentata alla Duma una legge contenente una serie di modifiche alla legislazione nazionale. Una volta che la legge sarà entrata in vigore, rimarrà il problema della **responsabilità penale delle persone giuridiche**, non ancora prevista dal diritto russo.

La missione ha riscontrato progressi consistenti in linea con le valutazioni di altri attori internazionali. Secondo gli esperti dell'UE, l'assetto istituzionale e giuridico russo è sostanzialmente conforme alle norme internazionali. Le **statistiche** sull'attività fornite durante la missione dell'UE figurano nella seconda relazione scritta sui progressi compiuti nell'ambito del terzo ciclo (Second Third Round Written Progress Report) presentata a Moneyval.

Quanto al **finanziamento del terrorismo**, le autorità russe hanno segnalato una crescente correlazione tra il terrorismo e la criminalità organizzata, nonché l'utilizzo dei proventi di estorsioni, furti e rapine per finanziare le attività terroristiche. Le autorità sono assolutamente consapevoli dei rischi presenti in questo settore.

La **cooperazione interistituzionale** tra il Rosfinmonitoring e il servizio federale di sicurezza sembra consolidata e funzionante.

- **Potenziare ulteriormente lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le pertinenti agenzie delle due parti al fine di contrastare efficacemente il traffico illecito di stupefacenti, sostanze psicotrope e loro precursori, e attuare efficacemente l'accordo di lavoro tra l'osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e le pertinenti agenzie della Federazione russa.**

La **strategia della politica nazionale antidroga** elaborata dal servizio federale russo di controllo delle droghe è stata adottata nel 2010 e vale fino al 2020. I suoi punti essenziali sono: riduzione della domanda, riduzione dell'offerta e cooperazione internazionale.

Il principale organismo preposto alla lotta alla criminalità connessa alla droga, compresa l'attuazione della strategia, è il **servizio federale di controllo delle droghe**. Nel 2007 è stato creato un comitato centrale narcotici, con comitati regionali in tutta la Russia, incaricato di coordinare i lavori e le azioni in questo settore. Il comitato è guidato dal servizio federale di controllo delle droghe e, secondo quanto dichiarato, coinvolge altri organismi di contrasto.

Per quanto riguarda la **riduzione della domanda**, l'accento è posto sui giovani che non hanno ancora abusato di droghe. Sono offerti trattamento e riabilitazione ed esiste una collaborazione con scuole, genitori e ONG. Sono effettuati investimenti per l'istituzione di centri di cura, anche se al momento sono ancora insufficienti per rispondere ai bisogni (ad esempio carenza di posti per la cura dell'HIV). I programmi di trattamento sembrano incentrati unicamente su una patologia per programma, il che non consente un trattamento olistico e approfondito delle persone.

Le **attività per frenare l'offerta** sono condotte da molti organismi di contrasto. Il ruolo centrale è svolto dal servizio federale di controllo delle droghe. Le indagini penali tuttavia possono essere condotte dalle forze di polizia, dallo stesso servizio federale di controllo delle droghe, dal servizio federale di sicurezza e dal Comitato di indagine (a seconda delle circostanze e dei fatti del caso). Data la molteplicità degli organismi di contrasto (compreso il servizio delle guardie di frontiera per i controlli alle frontiere) e delle loro competenze, sono necessari maggiori chiarimenti e una distinzione più netta. Questa situazione ha anche un impatto sull'efficienza della cooperazione internazionale. Inoltre, il problema delle droghe sintetiche e, in particolare, la lentezza nell'inserire le nuove combinazioni di stupefacenti nell'elenco delle sostanze vietate sono considerati fonte di comune preoccupazione.

Le **statistiche** sulla situazione degli stupefacenti sono prodotte con i dati raccolti dai distretti, mentre il comitato nazionale è responsabile dell'attuazione complessiva e riferisce al presidente. Non esiste

tuttavia alcuna analisi dei rischi potenziali del traffico di stupefacenti derivanti dall'istituzione dell'unione doganale con il Kazakhstan e la Bielorussia e di un eventuale regime di esenzione dal visto con l'UE.

Fra i partner principali nella **cooperazione internazionale** si annoverano i paesi dell'Asia centrale. Altri partner importanti sono il Pakistan, l'Afghanistan, gli USA e gli Stati membri dell'UE (anche sulla base di accordi internazionali). La Russia è anche parte attiva in consessi internazionali e regionali come il Gruppo Pompidou o il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (CSMB). Il principale flusso di cooperazione è accentrato e richiede contatti tra le sedi centrali per qualsiasi domanda di cooperazione. Ciò genera notevoli ritardi nelle risposte. Sebbene le autorità russe abbiano indicato alcuni meccanismi di cooperazione diretta nel settore, la prassi corrente andrebbe rafforzata.

La **cooperazione tra il servizio federale di controllo delle droghe e l'OEDT** è operativa sulla base del protocollo d'intesa firmato il 26 ottobre 2007. In questo contesto, l'OEDT e il servizio federale di controllo delle droghe hanno istituito un canale stabile e permanente di comunicazione che consente loro di scambiare informazioni su diverse tematiche di interesse comune. Il servizio federale di controllo delle droghe e l'OEDT hanno anche scambiato inviti a riunioni tecniche e a riunioni di esperti. L'OEDT riceve regolarmente domande di informazioni sulla legislazione nazionale e dell'UE in materia di stupefacenti.

L'**accordo UE-Russia sul controllo dei precursori delle droghe** è stato firmato durante il vertice di giugno 2013 e dovrebbe entrare in vigore una volta ultimate le procedure di ratifica da entrambe le parti.

- **Procedere a uno scambio di informazioni sulle rispettive strategie e leggi relative alla lotta contro la tratta degli esseri umani, anche in merito alla protezione delle sue vittime, conformemente agli obblighi delle parti ai sensi della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e del suo protocollo sulla tratta degli esseri umani, e affrontare eventuali carenze.**

La tratta degli esseri umani è sanzionata in Russia per la prima volta dalla **legge federale n. 162-FZ del 2003** che modifica il codice penale russo. Inoltre nel 2004 la Russia ha ratificato la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e il relativo protocollo sulla tratta degli esseri umani.

La Russia è un paese di origine, transito e destinazione della tratta degli esseri umani, finalizzata principalmente allo sfruttamento sessuale e allo sfruttamento di manodopera. Anche se le statistiche ufficiali (piuttosto basiche) indicano che i reati collegati alla tratta costituiscono solo lo 0,1% della totalità dei reati, le stesse autorità affermano che il numero reale è di gran lunga superiore (circa l'8%). Le principali regioni di origine delle vittime sono gli Stati dell'Asia centrale e del Caucaso meridionale. Non si dispone di statistiche specifiche sulle vittime della tratta.

L'**autorità** cui spetta in via principale indagare sulla tratta degli esseri umani è il ministero dell'Interno, che è dotato di un apposito dipartimento. Il servizio federale di sicurezza si occupa dei reati che rappresentano una minaccia nazionale e delle attività organizzate su larga scala attraverso l'immigrazione irregolare. Il comitato di indagine, dal canto suo, conduce indagini penali nei casi che coinvolgono minori o funzionari. Pur non essendo competente per le indagini in tali casi, il servizio federale per l'immigrazione è responsabile della situazione di qualsiasi immigrato irregolare e interagisce quanto meno con le vittime della tratta degli esseri umani. Come in altri settori, la

sovrapposizione di competenze può causare problemi. Il governo non dispone di un organo per monitorare le attività contro la tratta e procedere a valutazioni periodiche che ne misurino l'efficacia. Il ministero dell'Interno ha predisposto una tabella di marcia per la sua riforma, che prevede la creazione di una commissione interministeriale antitratta, con rappresentanti della procura generale, del ministero degli Affari esteri, del servizio federale per l'immigrazione, del servizio federale di sicurezza, del comitato di indagine e di altri organismi.

La Russia non dispone di un apposito **piano d'azione** contro la tratta degli esseri umani che affronti il fenomeno in maniera coerente. La tratta degli esseri umani è ancora affrontata prevalentemente in un'ottica penale, cioè con la lotta alle reti che la organizzano. In tale prospettiva non sono necessarie particolari osservazioni, salvo il problema già citato della sovrapposizione di competenze. Ciò detto, non esiste una legislazione specifica sulla protezione delle vittime della tratta degli esseri umani e le sole norme applicabili sarebbero quelle del programma di protezione delle vittime e dei testimoni in generale. Questo approccio andrebbe migliorato data la particolare situazione delle vittime della tratta, che potrebbe non ricadere negli schemi generali. Le **case di accoglienza delle vittime** sono solitamente gestite da ONG o da organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), la Croce Rossa o le comunità religiose. Alcuni finanziamenti/aiuti sono forniti dallo Stato (servizio federale per l'immigrazione) o dai comuni su base puntuale. L'OIM svolge un ruolo importante nell'assistenza alle vittime e coopera con attori quali il ministero dell'Interno e il servizio federale per l'immigrazione. L'OIM finanzia anche una casa di accoglienza a San Pietroburgo e conduce programmi regionali nella Repubblica di Carelia e in altre regioni. La casa di accoglienza visitata nella regione di Mosca, realizzata dalla chiesa, ospitava varie vittime vietnamite della tratta di esseri umani in attesa di rimpatrio. Le necessità essenziali di queste persone erano soddisfatte, compresa l'assistenza sanitaria. Ciò detto, la casa era chiaramente gestita su base estremamente provvisoria. Andrebbero previste soluzioni più strutturali.

Sulla base delle informazioni disponibili, non si sono condotte campagne a livello nazionale per sensibilizzare l'opinione pubblica russa sulla tratta degli esseri umani. Nel 2012 il ministero dell'Interno ha pubblicato e distribuito un opuscolo informativo sui rischi di diventare vittima della tratta. In alcune parti del paese, il ministero dell'Interno ha collaborato con i comuni per distribuire gli opuscoli in luoghi pubblici, quali i centri di istruzione. Nel 2012 il ministero dell'Interno ha organizzato corsi di formazione periodici per orientare i propri funzionari nella gestione dei casi di tratta degli esseri umani.

La **cooperazione internazionale** è stata valutata effettivamente operativa da parte delle autorità russe, con operazioni congiunte con Ucraina, Spagna, Finlandia e Uzbekistan.

- **Assicurare lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le pertinenti agenzie delle due parti per combattere efficacemente il terrorismo e il traffico di armi da fuoco e altri reati gravi di natura transnazionale, conformemente al diritto internazionale applicabile e alla legislazione delle parti.**

La Russia dispone di un **sistema antiterrorismo** piuttosto completo, basato sulla legge federale n. 35-FZ del 2006 e successive modifiche. La Russia partecipa anche a tutte le principali convenzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa connesse alla lotta al terrorismo, la cui ratifica ha richiesto anche ulteriori modifiche legislative.

Il **principale organismo** in questo settore è il servizio federale di sicurezza, mentre la responsabilità per le misure di politica spetta al comitato nazionale antiterrorismo e ai suoi uffici regionali. Tale comitato è un organismo interministeriale, presieduto e sostenuto dal servizio federale di sicurezza.

La **politica** russa antiterrorismo è completa e in linea con le prassi internazionali pertinenti (ad esempio la strategia globale contro il terrorismo delle Nazioni Unite) e comprende anche la lotta alla radicalizzazione e l'assistenza alle vittime del terrorismo. La legislazione e le modalità pratiche sembrano in continuo sviluppo, come lo dimostrano ad esempio lo sviluppo di un sistema di allerta nazionale a tre livelli e una nuova banca dati interistituzionale su informazioni riservate. È operativo un meccanismo per congelare i beni dei terroristi su ordinanza giudiziale.

Le autorità russe riconoscono chiaramente come priorità la minaccia costituita dal terrorismo proveniente dalla regione del Caucaso settentrionale.

Le autorità russe sostengono che le minacce terroristiche diverse da quelle poste dall'estremismo religioso, ancorché presenti nel loro paese, sono sotto controllo e finora non hanno raggiunto un livello che potrebbe sfociare in atti terroristici effettivi.

Per quanto concerne la **cooperazione interistituzionale** nei procedimenti giudiziari per terrorismo, il servizio federale di sicurezza è al contempo un servizio di sicurezza e un organismo di contrasto competente per le indagini penali nell'ambito della lotta al terrorismo. Il comitato di indagine ha dichiarato tuttavia di condurre la maggior parte delle indagini penali nei casi di terrorismo, sulla scorta dei lavori preparatori del servizio federale di sicurezza. Il ministero dell'Interno ha anche un dipartimento per la lotta all'estremismo. Infine, presso la procura generale esistono a livello centrale e territoriale unità antiterrorismo specializzate e formate. Le competenze per quanto concerne la lotta al terrorismo e all'estremismo sembrano essere disciplinate per legge. Nondimeno, gli esperti dell'UE hanno avuto l'impressione che l'attività pratica del ministero dell'Interno in materia di estremismo si sovrapponga a quella antiterroristica svolta dal servizio federale di sicurezza nell'ambito della sua competenza esclusiva.

Gli aspetti antiterroristici sono inclusi nei corsi di **formazione** generali e specifici per il personale degli organismi di contrasto. La visita all'accademia di gestione del ministero dell'Interno a Domodedovo ha dimostrato che la Russia dispone di soddisfacenti capacità al riguardo.

Le autorità russe sono assolutamente consapevoli dell'importanza della **cooperazione internazionale** nella prevenzione e nella lotta al terrorismo. La Russia è un partner attivo con un ruolo di primo piano nell'ambito di molti consessi internazionali, fra cui il forum mondiale di lotta al terrorismo, e coopera con il coordinatore antiterrorismo dell'UE.

Quanto al **traffico di armi da fuoco**, gli esperti dell'UE hanno avuto l'impressione che il fenomeno non fosse fronteggiato in maniera adeguata dalla maggioranza degli organismi visitati. Stando alle dichiarazioni, le norme sul possesso legale di armi da fuoco sono molto rigorose in Russia. Gli esperti dell'UE tuttavia hanno riscontrato l'esigenza di una maggiore conoscenza delle attuali tendenze nel traffico di armi (anche nel cosiddetto traffico pezzo per pezzo) da parte degli organismi russi competenti (tra cui il servizio delle guardie di frontiera). Analogamente al settore antidroga, non è predisposta una valutazione dei rischi che analizzi l'impatto sul traffico di armi di un eventuale regime di esenzione dal visto tra l'UE e la Russia e dell'unione doganale.

- **Procedere a uno scambio di informazioni sulle rispettive strategie e leggi intese a combattere e prevenire la corruzione, anche nel settore pubblico, e affrontare eventuali carenze.**

In termini di politiche e legislazione, la Russia ha intrapreso di recente molte iniziative. L'atto legislativo principale è costituito dalla **legge federale sul contrasto alla corruzione**, integrata da molte disposizioni di altri atti fra cui il codice penale e il codice degli illeciti amministrativi. Ulteriori disposizioni sono previste anche da numerosi decreti. La principale base della politica anticorruzione in Russia è la strategia nazionale contro la corruzione del 2010, integrata da piani nazionali anticorruzione (attualmente per il periodo 2012-2013). Questo quadro (che copre fra l'altro il quadro amministrativo pertinente, la definizione di corruzione, l'accesso alle informazioni, il conflitto di interessi, le norme sulle dichiarazioni patrimoniali, ecc.) offre una struttura completa per la lotta alla corruzione in Russia. Sono tuttavia necessari ulteriori miglioramenti e sono in corso varie iniziative legislative (come la recente introduzione nel diritto russo della protezione degli informatori).

La Russia ha inoltre ratificato tutte le principali **convenzioni internazionali** in questo settore, comprese quelle delle Nazioni Unite, dell'OCSE e del Consiglio d'Europa. A seguito di tali ratifiche, il paese è soggetto ai **meccanismi di controllo** previsti da tali strumenti. In questo contesto, a marzo 2012 erano avviati la valutazione della prima fase da parte dell'OCSE e i tre cicli di valutazioni da parte del GRECO. Si è condotta anche una valutazione UNCAC a inizi 2013. Tutti questi processi hanno dato luogo a raccomandazioni, che ora dovrebbero essere integralmente attuate. La Russia si propone anche di seguire le raccomandazioni pertinenti del GAFI, di cui ha assunto la presidenza nell'estate del 2013.

Le due principali **autorità** responsabili dell'attuazione delle politiche anticorruzione in Russia sono l'**amministrazione presidenziale (per le politiche)** e la **procura generale (per gli aspetti operativi e le incriminazioni)**.

L'organo supremo a livello politico (ma anche parzialmente esecutivo) è costituito dal **consiglio presidenziale anticorruzione** che, sotto l'egida del presidente, riunisce i responsabili degli organi e dei ministeri competenti. Esso coordina le attività, formula proposte al presidente e controlla l'attuazione della legislazione anticorruzione, secondo il piano nazionale anticorruzione. Un **presidio** che agisce sotto l'autorità del consiglio presidenziale ed è presieduto dal capo dell'amministrazione presidenziale ha mansioni più operative che svolge in collaborazione con il dipartimento specializzato dell'amministrazione presidenziale. In particolare, il presidio verifica le dichiarazioni patrimoniali presentate dagli alti funzionari di tutti gli organismi e tratta anche i casi di conflitto di interessi riguardanti tali funzionari.

La **procura generale** coordina tutti gli organismi esecutivi nell'attuazione delle leggi e della strategia anticorruzione. La procura generale dispone di un'unità specializzata a livello centrale e regionale formata da procuratori appositamente formati nel trattamento dei casi di corruzione.

Le indagini da parte della procura generale poggiano sul sostegno operativo del **servizio federale di sicurezza** e del **ministero dell'Interno**. Anche il **comitato di indagine** è dotato di alcune competenze investigative nei casi di corruzione. Gli esperti dell'UE sono stati informati che tali organismi dispongono, quanto meno a livello centrale, di unità specializzate per i casi di corruzione, mentre a livello regionale sono incaricati singoli funzionari specializzati. Come già osservato in materia di contrasto, la ripartizione delle competenze tra queste autorità non è chiara. La cooperazione tra

organismi esisterebbe ma le norme e gli standard sottostanti non sembrano essere definiti in maniera precisa.

Oltre al quadro descritto, la legge prevede che tutti gli organismi federali istituiscano **comitati** speciali per le indagini interne sulla condotta dei propri funzionari e sui conflitti di interessi. Inoltre, tutti gli organismi devono istituire un'**unità distinta** (all'interno del rispettivo dipartimento incaricato delle risorse umane) per la conduzione, in particolare, delle verifiche sul patrimonio dichiarato dai propri funzionari.

Nello stesso spirito, il presidio del consiglio presidenziale anticorruzione ha predisposto e approvato un **modello di codice etico** per i funzionari pubblici. Il modello contiene riferimenti alle disposizioni giuridiche più pertinenti e alle norme deontologiche a cui ogni funzionario deve attenersi. Su tale base ogni organismo in Russia dovrebbe sviluppare il proprio codice di condotta interno. Purtroppo, nessuno di questi codici è stato condiviso con gli esperti dell'UE.

Quanto alla **formazione** degli organismi di maggior rilievo preposti alla lotta alla corruzione, la procura generale ha sviluppato un programma specifico sia per i propri funzionari che per gli altri organismi. Inoltre, i procuratori delle unità specializzate contro la corruzione sono sottoposti a ulteriori corsi di formazione specifici sulla loro attività. Altri organismi hanno fornito informazioni molto generiche sulla formazione in materia di misure anticorruzione per i propri funzionari. Pare che questi corsi siano solo un elemento dei normali programmi di formazione. Non è stata fornita alcuna informazione più specifica sul contenuto della formazione.

Secondo i dati comunicati dalla procura generale durante la missione dell'UE, nel 2012 i **reati di corruzione registrati** sono stati 49 513, ossia il 22,5% in più rispetto al 2011 (40 407). Sono state perseguite in giudizio oltre 13 500 persone. Secondo le informazioni pubbliche ufficiali, circa 9,5 mila funzionari corrotti, a vari livelli, sono stati già condannati in Russia. Il numero maggiore di reati di corruzione riguardano frodi, appropriazione indebita e uso illecito di proprietà e fondi. Stando alle medesime informazioni, la corruzione dilaga nel settore degli stanziamenti di bilancio per appalti statali, nelle operazioni che coinvolgono proprietà federali e municipali e nel controllo dell'attività commerciale.

Negli ultimi anni la normativa in materia di **dichiarazione patrimoniale** è stata più volte rivista e migliorata. Il campo di applicazione soggettivo è stato ampliato: le dichiarazioni sono ora imposte a un gruppo più esteso di alti funzionari e familiari (fra cui i dirigenti delle imprese di Stato). Queste persone non possono detenere proprietà o altri beni finanziari all'estero. Le dichiarazioni devono includere sia i redditi che le spese. La mancata presentazione della dichiarazione o la sua errata compilazione comportano il sollevamento dall'incarico.

Le **procedure per le verifiche delle dichiarazioni patrimoniali** sono stabilite per legge in modo estremamente dettagliato. Quanto alla **metodologia pratica**, sono state fornite scarse informazioni. Gli organismi visitati dagli esperti dell'UE hanno fatto sapere solo che tutte le dichiarazioni sono verificate e possono essere sottoposte a controllo incrociato con l'aiuto delle banche e dell'erario. Agli esperti dell'UE è stato negato un incontro con i funzionari incaricati delle verifiche nelle unità specializzate degli organismi.

Gli esperti dell'UE hanno ricevuto poche informazioni sull'**analisi dei rischi** effettuata nel contesto delle dichiarazioni patrimoniali e della loro valutazione. Solo la procura generale conduce tale analisi,

che si incentra principalmente sulle disposizioni legali e sulle funzioni nell'amministrazione pubblica particolarmente vulnerabili alla corruzione. Non vengono effettuate altre analisi più dettagliate o mirate né altri organismi sembrano elaborare documenti di questo tipo. Questo aspetto andrebbe migliorato.

Parallelamente, sono state introdotte norme sulla **confisca dei beni**. Più di recente l'applicabilità di tale normativa è stata estesa anche all'abuso di ufficio.

Quanto alle **statistiche sulle dichiarazioni patrimoniali**, le autorità russe hanno asserito che nel 2012 su 1,3 milioni di dichiarazioni presentate ne sono state verificate dagli organismi competenti 211 000. In tutto il paese, le verifiche hanno rilevato 16 000 casi di infrazione nella presentazione delle informazioni e le sanzioni applicate ai funzionari pubblici, a fronte delle frodi scoperte a seguito dei controlli sui beni dichiarati, hanno dato luogo al licenziamento di 322 funzionari nel 2012.

La modifica legislativa più recente riguarda la **protezione degli informatori**. In base alle nuove disposizioni, tali soggetti non sono passibili di sanzioni disciplinari se non su decisione di una commissione speciale dell'organismo in questione. Inoltre, gli informatori beneficiano della consulenza legale gratuita. Le disposizioni sono state sottoscritte dal presidente nell'aprile 2013 e la loro applicazione pratica andrebbe seguita attentamente.

Si compiono alcuni sforzi per **cooperare con la società civile**. Nel 2012 il ministero della Giustizia ha ultimato il progetto del piano direttore per la cooperazione tra le autorità pubbliche, le amministrazioni locali e le istituzioni sociali nella lotta alla corruzione, che dovrebbe essere attuato entro il 2014. Al momento, tuttavia, questa cooperazione necessita ancora di miglioramenti. Soprattutto, l'attuale contesto delle ONG operanti in Russia (in particolare la cosiddetta "legge sugli operatori esteri") non concorre nel suo complesso al funzionamento stabile e indipendente delle ONG. Inoltre, nell'ambito della lotta alla corruzione, qualunque cooperazione più strutturata è circoscritta alle organizzazioni aziendali. Per le altre ONG e la società civile, sebbene tutti gli organismi si dichiarino aperti a qualsiasi contatto possibile con i cittadini, la cooperazione strutturata è molto limitata e realizzata su base puntuale.

Sono in vigore norme orizzontali dettagliate che disciplinano l'**accesso alle informazioni** sulle attività delle autorità pubbliche. Ciascun organismo è tenuto a creare il proprio sito Internet e a pubblicare regolarmente informazioni specifiche sulle attività contro la corruzione. Il ministero del Lavoro e della protezione sociale e i procuratori sono incaricati del monitoraggio e del controllo dell'adeguata attuazione di tale legislazione. La mancata osservanza può comportare sanzioni amministrative e disciplinari.

La **riforma del sistema giudiziario** è un elemento essenziale della politica anticorruzione. Tuttavia alcune preoccupazioni per l'indipendenza della magistratura in Russia compromettono la credibilità complessiva degli interventi contro la corruzione (compresa la posizione di forza del presidente di ciascuna Corte, specie per quanto concerne l'assegnazione delle cause). Sono intraprese alcune azioni per la pubblicazione delle sentenze. Anche se, stando alle dichiarazioni, praticamente tutti i tribunali hanno creato il proprio sito Internet ufficiale, solo le sentenze dei tribunali commerciali sono tutte reperibili online mentre quelle di diritto comune lo sono solo in parte.

Le norme che disciplinano gli **appalti pubblici** sono tuttora in fase di revisione. Sarebbero stati compiuti molti interventi per rendere più trasparente possibile il processo di presentazione delle offerte.

Tuttavia, potrebbe essere fonte di preoccupazione una certa carenza di trasparenza nella fase precedente alla presentazione delle offerte e nell'esecuzione stessa dell'appalto.

- **Cooperare ai sensi dell'accordo di partenariato e di cooperazione UE-Russia sulla prevenzione della corruzione del 1994.**

Nel quadro dell'accordo di partenariato e di cooperazione UE-Russia e del partenariato UE-Russia per la modernizzazione, vari progetti sullo stato di diritto finanziati dall'UE sono diretti a sostenere le attività contro la corruzione. Inoltre per vari organismi di contrasto sono stati organizzati seminari TAIEX, visite di studio e seminari di esperti sulla cooperazione fra forze di polizia.

La Commissione, di concerto con il SEAE, cerca di intavolare un dialogo strutturato con le autorità russe sulla lotta alla corruzione. Finora, tuttavia, è stato organizzato un'unica riunione a Mosca (nel dicembre 2011). La prossima dovrebbe tenersi a Bruxelles entro la fine del 2013 con la partecipazione della società civile.

- **Seguire le pertinenti raccomandazioni del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO).**

La Russia ha ratificato la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione nel 2006 e ne ha firmato il protocollo addizionale nel 2007, ma la ratifica di quest'ultimo non ha avuto ancora luogo. La Russia è entrata a far parte del GRECO nel 2007 e da allora è sottoposta al meccanismo di valutazione ordinario. Le relazioni sul primo e sul secondo ciclo di valutazione sono state pubblicate nel 2008. L'edizione più recente, **la relazione sul terzo ciclo di valutazione GRECO**, è stata pubblicata nel marzo 2012. La Russia sembra attribuire grande importanza al rispetto degli impegni assunti a livello internazionale a tale proposito, pur indicando tuttavia di non condividere l'opinione dei valutatori su alcune questioni.

La squadra di valutazione del GRECO ha formulato raccomandazioni riguardo **l'incriminazione per corruzione**, compresi alcuni elementi della corruzione nel settore pubblico, in particolare per quanto concerne l'offerta, la promessa e l'accettazione di un vantaggio; altri vantaggi immateriali dovrebbero rientrare nel concetto più ampio di "tangente"; andrebbe altresì estesa l'applicabilità soggettiva dell'incriminazione. Gli esperti dell'UE sono stati informati dalle autorità russe riguardo all'elaborazione di progetti di modifiche del codice penale finalizzati all'ampliamento del campo di applicazione delle disposizioni relative alla corruzione per assicurare che coprano con chiarezza qualsiasi forma di vantaggio (indebito), compresi i vantaggi immateriali. Il comitato di indagine ha fornito informazioni circa un progetto di modifica del codice penale che introduce la responsabilità penale delle persone giuridiche. Agli esperti dell'UE è stato comunicato che, per accrescere la **trasparenza del finanziamento dei partiti**, il ministero della Giustizia ha proposto alcuni progetti di modifica della legge federale sui partiti politici. Non sono state fornite informazioni sulla tempistica dell'adozione di tali modifiche.

La procura generale ha dichiarato che, a seguito di alcune raccomandazioni precedenti del GRECO, i criteri di assunzione del proprio personale sono stati migliorati e ora prevedono il requisito di istruzione superiore dei candidati e una procedura di selezione conforme ai principi di concorrenza leale, trasparenza e assenza di conflitti di interesse.

Come da prassi abituale, alla relazione sul terzo ciclo di valutazione seguirà, nell'ottobre 2013, la **relazione sull'adempimento**. Secondo le informazioni fornite agli esperti UE il documento sarà prodotto puntualmente dalla Russia.

### 3.2 Cooperazione nell'attività di contrasto

- **Intraprendere le misure necessarie per la conclusione e l'efficace attuazione di un accordo operativo tra l'Europol e la Federazione russa.**

Dopo quattro cicli di negoziati (e di riunioni di esperti), le parti hanno perfezionato il progetto di accordo. Nel maggio 2013 il testo è stato presentato al consiglio di amministrazione di Europol, che lo ha trasmesso all'autorità di controllo comune (ACC) per parere. Quando l'ACC avrà espresso il proprio parere, il consiglio di amministrazione deciderà se l'accordo può essere inoltrato al Consiglio perché autorizzi il direttore alla firma.

- **Procedere a uno scambio di informazioni in merito alle pertinenti riforme delle strutture di contrasto al fine di garantirne l'elevato livello di capacità di prevenzione, individuazione, repressione e risoluzione dei reati e potenziare la cooperazione tra le parti in vista di tali obiettivi, anche nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale, e affrontare eventuali carenze.**

I più importanti organismi di contrasto russi sono il **ministero dell'Interno (forze di polizia)**, il **servizio federale di sicurezza**, il **servizio federale di controllo delle droghe**, il **comitato di indagine** e il **servizio doganale federale**. I compiti di questi attori nella lotta alla criminalità sono definiti dal diritto processuale penale e, pur essendo efficaci in linea di principio, si sovrappongono in una certa misura, il che talvolta può causare problemi operativi.

Per quanto riguarda **la cooperazione e la ripartizione dei compiti durante le indagini**, le indagini giudiziarie sono precedute da cosiddette indagini operative condotte da agenti del medesimo organismo investigativo. Le indagini operative sono soggette a una specifica legislazione e la loro finalità è raccogliere documentazione e prove per avviare l'indagine penale propriamente detta. Sulla base delle prove raccolte, l'inquirente penale, insieme al procuratore, valuta se sussistono motivi sufficienti per avviare un'indagine penale o se il caso debba essere rinviato all'indagine operativa.

L'**organismo preposto alle indagini** è determinato ai sensi dell'articolo 151 del codice penale. In linea di principio spetta alla procura generale risolvere i conflitti di competenza tra gli organismi in questa fase sottraendo il caso a un organismo per assegnarlo a un altro. Spetta inoltre al procuratore coordinare le indagini qualora siano coinvolti più organismi. Vi sono tuttavia eccezioni a questa regola: il comitato di indagine è autorizzato a portare a termine i casi penali che esso stesso ha avviato.

Il servizio federale di controllo delle droghe non ha la competenza per procedere a indagini operative o penali; si concentra su quelle amministrative. Se i risultati di un'indagine amministrativa rilevano indizi di reato, il caso è deferito a un'altra autorità tramite il procuratore.

Secondo alcune autorità russe i problemi causati dalla sovrapposizione delle competenze tra gli organismi di contrasto potrebbero attenuarsi grazie a una nuova legge in programma che accrescerebbe considerevolmente la responsabilità del comitato di indagine per quanto concerne le indagini penali. Tuttavia, non sono stati forniti maggiori dettagli su tale progetto di legge.

Il 7 febbraio 2011 la **riforma delle forze di polizia** è stata avviata con l'adozione di nuove leggi e la modifica di varie leggi, del codice penale e del codice di procedura penale. A seguito della riforma, la polizia russa è divenuta un organismo federale finanziato esclusivamente dal bilancio federale. Il numero dei funzionari di polizia è stato ridotto del 20% entro il 2012. Ciò detto, la maggior parte dei tagli ha interessato i poliziotti sul campo, mentre l'organico amministrativo, specie nelle regioni, è

rimasto praticamente intatto. Tali misure sono state giudicate inefficaci da molti esperti. Di conseguenza, sono state annunciate ulteriori riforme per il futuro.

La polizia gestisce i principali **sistemi di dati** attraverso i quali le altre autorità possono richiedere informazioni. La banca dati non sarebbe interconnessa con altre banche dati amministrare da altri organismi di contrasto.

- **Rafforzare la cooperazione operativa bilaterale e multilaterale tra i servizi di contrasto e le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'UE e della Russia al fine di combattere la criminalità organizzata transnazionale.**
- **Condurre operazioni congiunte e utilizzare altri mezzi e metodi operativi di cooperazione transfrontaliera delle autorità di contrasto tra la Russia, l'UE e le sue agenzie competenti e gli Stati membri interessati per i casi pertinenti.**

La cooperazione internazionale e gli scambi di informazioni con gli organismi russi di contrasto avvengono principalmente tramite Interpol, in virtù di accordi internazionali regionali o bilaterali. Su tale base, vengono distaccati all'estero funzionari di collegamento. L'accordo con Europol, una volta concluso, migliorerà ulteriormente la cooperazione e lo scambio di informazioni con l'UE, specie per quanto concerne il monitoraggio e la lotta alla criminalità organizzata transnazionale.

Gli organismi di contrasto russi vantano esperienza in materia di cooperazione e hanno condotto varie operazioni congiunte con gli Stati membri dell'UE. I risultati di tale cooperazione sono stati giudicati soddisfacenti dalle parti interessate.

Anche il **servizio doganale federale** svolge un ruolo importante nella lotta alla criminalità transnazionale presso i valichi di frontiera ed è impegnato in una cooperazione internazionale alquanto vasta. A tale riguardo ha una notevole incidenza la cooperazione in seno all'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD). Il servizio doganale federale inoltre ha firmato con 48 paesi accordi bilaterali di cooperazione doganale, anche per la lotta alla criminalità. La Russia collabora inoltre con l'UE nell'ambito dell'Ufficio di collegamento dei servizi regionali di informazione (RILO).

I rappresentanti del **comitato di indagine** hanno dichiarato di essere impegnati in una cooperazione positiva ed efficace con i paesi limitrofi e Interpol. Tra i paesi dell'UE, il comitato di indagine ha accordi bilaterali di cooperazione con la Finlandia, la Francia e la Germania. Altri accordi sono stati conclusi con gli Stati Uniti, Israele, la Norvegia e il Kazakistan.

Il ministero dell'Interno è il punto focale in Russia per quanto riguarda la cooperazione con Interpol. Secondo le dichiarazioni, ha anche firmato protocolli di intesa con quasi tutti i paesi confinanti e i paesi della CSI. Anche il servizio delle guardie di frontiera (sotto l'egida del servizio federale di sicurezza) coopera con organismi di paesi terzi in materia di gestione delle frontiere (per maggiori dettagli, cfr. il capitolo 2).

Gli organismi di contrasto russi (ministero dell'Interno, servizio federale di controllo delle droghe, servizio doganale federale, servizio federale di sicurezza) sono impegnati anche in partenariati transfrontalieri nell'ambito del **CSMB**.

Durante le riunioni con gli esperti dell'UE, le autorità russe hanno sottolineato che la cooperazione nella sua forma attuale è considerata efficace e adeguata. Ciò detto, è evidente che la cooperazione internazionale con gli organismi russi molto spesso passa attraverso le sedi centrali. A livello regionale i contatti possibili sono pochi, il che ritarda inutilmente lo scambio di informazioni.

### 3.3 Cooperazione giudiziaria

- **Intraprendere le misure necessarie per la conclusione e l'efficace attuazione di un accordo di operativo tra Eurojust e la Federazione russa.**

Nell'ottobre 2006 sono stati avviati negoziati tra Eurojust e la Russia. L'ultimo ciclo si è svolto nel marzo 2011. Ci sono stati ulteriori contatti nel dicembre 2012 e anche dopo che Eurojust era stato informato della ratifica da parte della Russia della convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei dati del 1981. Su suggerimento di Eurojust, nel settembre 2013 il responsabile della protezione dei dati di Eurojust si è recato in visita in Russia e ha ricevuto ampie informazioni dall'autorità russa per la protezione dei dati, sebbene rimangano alcune questioni da chiarire e approfondire. La visita era una delle condizioni per la prosecuzione dei negoziati. Il prossimo ciclo di negoziati è ancora subordinato all'espletamento di alcune procedure formali convenute dalle parti.

- **Aderire e dare attuazione alla convenzione del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori e alla convenzione del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.**

La Russia ha ratificato la **convenzione dell'Aia sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori** del 1980, entrata in vigore per il paese il 1° ottobre 2011. L'adesione, tuttavia, esplica i suoi effetti in relazione a uno Stato che è già parte della convenzione solo dopo che questo ha accettato l'adesione della Russia. Per l'UE, l'accettazione dell'adesione della Russia è anche una questione di ripartizione interna delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri, sulla quale si è ancora in attesa di chiarimenti da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il ministero dell'Istruzione e delle scienze è stato designato quale **autorità centrale** ai fini di tale convenzione. L'unità pertinente del ministero è attualmente in fase di riorganizzazione. Sarebbe stata assegnata una persona a tempo pieno per la gestione delle domande in entrata. All'autorità centrale sono pervenuti finora 16 casi e non vi sono state domande di rimpatrio che ricadano chiaramente nel campo di applicazione della convenzione. Nondimeno, la Russia sarebbe pronta ad applicare la convenzione su base amministrativa. Potrebbe essere utile per l'autorità centrale che le sue competenze in materia siano disciplinate da una legge federale, dato il compito di coordinare altre autorità, circostanza sempre problematica in Russia.

Quanto all'**attuazione** della convenzione, l'autorità centrale sarà responsabile di esaminare le domande, adire il tribunale competente e raccomandare al richiedente l'eventuale avvio del procedimento. Oltre alla stessa autorità centrale, altri due organismi che svolgono un ruolo importante sono il ministero dell'Interno e il servizio federale dell'ufficio giudiziario. Entrambe le autorità saranno responsabili della ricerca del minore. Le modifiche pertinenti della legge federale sono state predisposte e dovrebbero essere adottate a breve. Non è in programma di regolamentare maggiormente la procedura di domanda e la procedura di rimpatrio anche se sarebbero opportune alcune disposizioni più chiare sulla procedura di rimpatrio e sulla definizione dei tribunali competenti (quest'ultima avviene semplicemente sulla scorta della risoluzione del 1996 della Corte suprema).

La Russia ha anche ratificato la **convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori** del 1996, entrata in vigore il 1° giugno 2013. Il ministero dell'Istruzione e delle scienze è stato designato quale **autorità centrale**. L'attività pratica per l'attuazione della convenzione è ancora in corso. Le modifiche legislative pertinenti sono in fase di elaborazione e dovrebbero essere adottate nel 2014.

Dato il possibile incremento di casi dopo l'introduzione del regime di esenzione dal visto tra l'UE e la Russia, gli esperti dell'UE hanno anche discusso di **altre due convenzioni dell'Aia** che potrebbero essere rilevanti per la cooperazione giudiziaria (benché non siano ricomprese esplicitamente nell'elenco delle misure comuni), ossia la convenzione dell'Aia relativa alla notificazione e alla comunicazione degli atti (1965) e la convenzione dell'Aia sull'assunzione delle prove (1970). Per quanto riguarda la prima, il consistente carico di lavoro attuale è già riconosciuto. I notevoli ritardi nella procedura potrebbero essere ridotti unicamente revocando l'obiezione della Russia all'articolo 10, lettera a), consentendo così la consegna diretta della domanda al destinatario tramite posta. Quanto alla seconda convenzione, è stata raccomandata la designazione dell'autorità centrale russa (attesa da molto tempo, considerato che la Russia ha aderito alla convenzione nel 2001) per evitare la necessità, all'origine di ritardi, di ricorrere ai canali diplomatici per tutti gli scambi di informazioni.

- **Procedere a uno scambio di informazioni pertinenti in merito all'attuazione e all'efficacia delle procedure di estradizione, delle richieste di assistenza giudiziaria reciproca, dell'esecuzione di decisioni di tribunali stranieri, del trasferimento delle persone condannate, inclusi i dati statistici, rafforzare la cooperazione e affrontare eventuali carenze.**

Oltre ai trattati bilaterali e regionali (ad esempio CSI) e ai programmi interdipartimentali di cooperazione, la Russia partecipa a varie convenzioni del Consiglio d'Europa nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale: la convenzione sull'extradizione (1957), la convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale (1959) e la convenzione sul trasferimento delle persone condannate (1983).

Sebbene all'epoca dell'adesione alla **convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale** la Russia abbia designato varie autorità per la comunicazione con le altre parti contraenti, nella pratica tutti i casi che implicano l'assistenza giudiziaria sono trasmessi alla procura generale, che li esamina e ne assicura il seguito. Solo nei casi urgenti le autorità giudiziarie dello Stato richiedente possono rivolgere le domande direttamente alle autorità giudiziarie russe. Ciò causa ritardi e arretrati nel trattamento delle cause.

In genere, la procura generale è l'autorità centrale per la maggior parte dei casi di cooperazione. Quanto all'assistenza giudiziaria reciproca nella fase preliminare al processo e nei casi di estradizione, tutte le domande in entrata e in uscita transitano dalla procura generale. Il ministero della Giustizia, tuttavia, è l'autorità centrale per il trasferimento dei condannati. Il sistema accentrato per la gestione delle domande e la loro esecuzione è piuttosto lento.

Secondo le statistiche fornite dalla procura generale, ogni anno pervengono circa 3 000 domande di assistenza giudiziaria, di cui approssimativamente 1 000 dagli Stati membri dell'UE. Di solito, ci vogliono in media da 2-3 a 6 mesi per dare corso a una domanda, a seconda della relativa tipologia e portata. Il ministero della Giustizia ha dichiarato di ricevere circa 30 000 domande di assistenza giudiziaria, poche delle quali riguardano però cause penali. Il ministero si propone di evadere le domande entro quattro mesi. Ciò detto, alcuni Stati membri dell'UE sono regolarmente confrontati a difficoltà nella cooperazione penale con la Russia in quanto le loro domande sono eseguite dopo sei mesi o addirittura mai.

La cooperazione decentrata, organizzata direttamente tra i livelli locali o regionali, potrebbe accelerare tale processo e renderlo più efficiente. La Russia è anche incoraggiata a firmare e ratificare il secondo protocollo addizionale (2001) alla convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale.

Un altro problema nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale consiste nel rifiuto della Russia di disporre l'**udienza dei cittadini russi indagati** per reati commessi all'estero che si trovano nel suo territorio. Le autorità russe propongono invece che lo Stato richiedente trasferisca la causa alla Russia, condizione spesso impossibile per ragioni pratiche. Tale approccio ritarda od osta al proseguimento di talune cause.

L'accademia della procura generale offre **corsi di formazione** in tutti i settori dell'azione penale. Nel 2012 è stato pubblicato un manuale sull'assistenza giudiziaria. L'**accademia giudiziaria** organizza programmi di formazione completi per i magistrati. Benché facciano parte dei programmi, le questioni internazionali non sono messe in evidenza nello specifico.

### 3.4 Dati personali

- **Aderire e dare attuazione alla convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale e al suo protocollo addizionale del 2001 concernente le autorità di controllo e i flussi transfrontalieri di dati.**

Il 15 maggio 2013 la Russia ha ratificato la convenzione del Consiglio d'Europa sui dati personali del 1981, entrata in vigore in Russia il 1° settembre 2013 e attuata mediante varie leggi federali e altri atti attuativi.

Rimangono alcune questioni in sospeso che devono essere affrontate, in particolare l'indipendenza dell'autorità incaricata della protezione dei dati e l'applicazione dei diritti relativi alla protezione dei dati ai "dati coperti da segreto di Stato". È importante definire la misura in cui la legge federale sulla protezione dei dati si applichi ai dati coperti da segreto di Stato (la riserva in proposito è stata sollevata nel corso della ratifica della convenzione). Pare che la maggior parte dei fascicoli e delle banche dati nei settori dell'attività di contrasto e della sicurezza di Stato sia coperta dall'eccezione del segreto di Stato senza essere giustificata da motivi di proporzionalità e necessità. Ciò detto, ai dati trattati durante i controlli di frontiera si applicano, secondo le dichiarazioni, le norme convenzionali sulla protezione dei dati.

Benché non vi siano indicazioni chiare sulle intenzioni della Russia di aderire al **protocollo addizionale** alla convenzione, le autorità russe hanno ribadito nelle loro spiegazioni che l'attuale legislazione e la posizione dell'autorità di controllo russa è pienamente conforme a tale protocollo.

L'**autorità di controllo** (ai sensi del protocollo), incaricata del controllo e della vigilanza sulla conformità del trattamento dei dati personali ai requisiti della legislazione russa, è Roskomnadzor, organismo sotto la responsabilità del ministero delle Comunicazioni e dei mass media. Lo statuto di questo organismo, la sua composizione e le regole per la nomina del direttore e dei vicedirettori sono precisati nell'ordinanza governativa n. 228 del 2009. Il semplice fatto che vi sia la sorveglianza del ministero e che il direttore e i vicedirettori di Roskomnadzor, per statuto, siano nominati e destituiti dal ministro dimostra la mancanza di indipendenza. Inoltre, lo statuto del Roskomnadzor quale autorità di controllo non è confermato nella legge federale, che riporta solo una menzione generica di tale organismo. La Russia ha affermato che questa soluzione era comune nel paese per organismi analoghi e che non si potevano apportare modifiche alle competenze di Roskomnadzor senza lo scrutinio della Duma.

Sono state fornite informazioni, reputate sufficienti dal lato russo, sulle risorse finanziarie e umane e struttura amministrativa di Roskomnadzor.

A Roskomnadzor **competete** principalmente il monitoraggio del contenuto del trattamento dei dati personali, compresi i reclami, il registro dei responsabili del trattamento, le indagini, ecc. A differenza di altri servizi federali, ha anche il compito di sviluppare politiche e formulare proposte legislative in materia di protezione dei dati. Ciò detto, Roskomnadzor non ha la competenza per controllare gli aspetti del trattamento dei dati personali relativi alla sicurezza delle informazioni. Per il settore pubblico, questo controllo è effettuato dal servizio federale di sicurezza (principalmente sistemi di codifica) e dal servizio federale per il controllo delle esportazioni tecniche (organismo del ministero della Difesa con più ampie competenze in tale settore, la cui estensione non è stata tuttavia chiarita da parte russa). Sembra non esservi alcun controllo della sicurezza delle informazioni per i responsabili del trattamento privati.

Per il personale di Roskomnadzor sono stati organizzati **corsi di formazione** e appositi seminari. L'organismo ha organizzato anche varie campagne di **sensibilizzazione**.

### **Motivi di preoccupazione e raccomandazioni di follow-up nell'ambito del capitolo 3**

**Sulla base delle precedenti constatazioni la Commissione ha individuato i seguenti motivi di preoccupazione che richiedono un approfondimento con le autorità russe:**

- sembra che non sia stata predisposta o prevista alcuna analisi approfondita dell'impatto di un eventuale regime di esenzione dal visto con l'UE e dell'istituzione dell'unione doganale sulla lotta alla criminalità organizzata, alla tratta degli esseri umani, al traffico di merci illegali, ecc. Una siffatta analisi potrebbe aiutare gli organismi di contrasto ad affrontare meglio le nuove sfide derivanti da un aumento della circolazione delle persone e delle merci a seguito dell'unione doganale e di un eventuale regime di esenzione dal visto tra UE e Russia;
- le competenze dei vari organismi di contrasto nei settori in questione sembrano sovrapporsi. Ciò può comportare carenze nelle indagini e contribuisce alla mancanza di chiarezza degli schemi di cooperazione tra gli organismi (in cui rientra la mancanza di banche dati condivise, ecc.);
- la Russia ha attuato riforme delle forze di polizia che hanno portato tuttavia a risultati ambigui e che secondo numerose fonti andrebbero riviste in futuro. Il ruolo e l'efficienza della polizia sono fattori essenziali per molti settori del dialogo sui visti;
- l'attuale cooperazione pratica tra le autorità di contrasto e giudiziarie della Russia e degli Stati membri dell'UE rimane estremamente accentrata e tutti i contatti devono passare attraverso le rispettive sedi centrali. Ciò concorre a ritardi nelle reciproche reazioni delle autorità;
- la politica contro la corruzione è una questione di particolare importanza trasversale, non solo per il capitolo 3, ma anche per gli altri capitoli del dialogo sui visti. Uno degli elementi cruciali a questo proposito è l'indipendenza della magistratura, che resta motivo di preoccupazione in Russia. In questo contesto va notato che non tutte le sentenze sono pubblicate. Inoltre, i canali di cooperazione con la società civile e la partecipazione di quest'ultima nell'elaborazione e nell'attuazione della politica anticorruzione sembrano molto limitati. Queste circostanze, abbinate al clima complessivo sfavorevole nel funzionamento della società civile, possono sfociare in una politica anticorruzione incapace di eradicare il fenomeno nel profondo. Anche la trasparenza del procedimento delle gare d'appalto pubbliche (compresa la fase successiva alle offerte) è scarsa e potrebbe indurre abusi;

- andrebbe posto rimedio alla preoccupante mancanza di un'autorità indipendente incaricata della protezione dei dati. La portata della nuova legge sulla protezione dei dati va chiarita per quanto riguarda l'attività di contrasto e la sicurezza di Stato.

**Si raccomandano le seguenti azioni allo scopo di migliorare ulteriormente l'attuazione delle misure comuni in esame:**

- introdurre la responsabilità penale delle persone giuridiche nei sistemi russi di lotta al riciclaggio del denaro/finanziamento del terrorismo e anticorruzione al fine di rafforzare l'efficacia delle azioni nei confronti delle persone giuridiche e non solo di quelle fisiche;
- adottare il progetto di legge che dissipa le preoccupazioni espresse nella valutazione del GAFI del 2012 per avvicinare la legislazione interna alle norme internazionali;
- la Russia e l'UE sono entrambe impegnate nella lotta alla tratta degli esseri umani. È tuttavia impossibile condurla con efficacia in assenza di norme organiche che affrontino tutti gli aspetti del fenomeno. Si raccomanda pertanto di adottare un quadro giuridico e politico completo per combattere su tutti i fronti la tratta degli esseri umani, anche per quanto concerne le vittime;
- al fine di avvicinare le politiche interne e la legislazione nazionale alle norme internazionali di lotta alla corruzione, occorre attuare le raccomandazioni formulate nel processo di valutazione condotto dal GRECO, dall'OCSE e dall'UNCAC (tra cui una definizione più ampia di corruzione, che includa per legge l'offerta e la promessa di tangenti e i vantaggi non pecuniari);
- dopo la ratifica delle convenzioni dell'Aia sulla sottrazione dei minori (del 1980) e sulla protezione dei minori (del 1996), è essenziale per il loro buon funzionamento pratico adottare la necessaria legislazione attuativa (compresi chiarimenti sul rimpatrio dei minori e sulle competenze delle rispettive autorità centrali);
- un'assistenza giudiziaria efficace e snella tra le autorità dell'UE e della Russia è fondamentale per far fronte all'aumento dei flussi di persone conseguente a un eventuale regime di esenzione dal visto e a tutte le sue conseguenze. È pertanto necessario migliorare la cooperazione con gli Stati membri dell'UE rispondendo tempestivamente alle domande di assistenza giudiziaria, anche per quanto concerne la disposizione dell'udienza dei cittadini russi indagati per reati commessi negli Stati membri dell'UE e le appropriate modifiche alle leggi in materia, ove necessario. In questo contesto, si potrebbe considerare anche la ratifica del secondo protocollo addizionale alla convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959;
- data l'importanza trasversale del rispetto delle norme sulla protezione dei dati, occorre ratificare il protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa sui dati personali del 1980 e assicurare, in questo contesto, l'indipendenza dell'autorità per la protezione dei dati. Ciò dovrebbe permettere, tra l'altro, l'eventuale rapida conclusione dell'accordo di cooperazione con Eurojust, a condizione che siano fugati i dubbi sulla protezione dei dati.

**Data la mancanza di informazioni sufficienti, la Commissione non è stata in grado di valutare appieno i progressi compiuti per quanto riguarda le seguenti tematiche rientranti nel capitolo 3:**

- la metodologia pratica delle verifiche delle dichiarazioni patrimoniali, la valutazione dei rischi di corruzione elaborata dagli organismi competenti, il contenuto dei codici deontologici contro la corruzione in vigore per i più importanti organismi di contrasto (servizio federale di sicurezza, servizio doganale federale, polizia, comitato di indagine), il contenuto dei corsi di formazione sulla lotta alla corruzione e la relativa metodologia negli organismi pertinenti;

- la misura in cui la legislazione sulla protezione dei dati è applicabile ai dati personali trattati nell'ambito dell'attività di contrasto, in particolare per quanto riguarda le informazioni riservate.

## Capitolo 4: relazioni esterne

### Valutazione generale

La Russia ha sviluppato un ampio **quadro normativo che disciplina la libera circolazione** dei cittadini russi e stranieri. Si stanno compiendo grandi sforzi per assicurare una base giuridica e la legittimità delle azioni degli organismi di contrasto in relazione al diritto delle persone di entrare, uscire e circolare liberamente nel territorio russo. Le difficoltà nell'attuazione pratica di tali norme possono determinare un'applicazione non uniforme della legislazione, specie a causa di condizioni molto diverse nelle varie regioni della Russia.

Esistono **restrizioni alla libera circolazione**, disciplinate da una legislazione specifica volta a controllare l'accesso a particolari zone dove l'ingresso dei cittadini russi e stranieri è limitato per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. L'**accesso ai documenti di identità e di viaggio**, anche per gruppi particolari quali gli sfollati interni, i rifugiati, gli apolidi e le persone appartenenti a minoranze, è controllato efficacemente, anche se l'opportuno rilascio di taluni documenti e la **registrazione di residenza** rimangono problematici per determinati gruppi. Sono stati compiuti alcuni passi avanti per facilitare l'accesso alla cittadinanza e, quindi, a documenti adeguati per determinate persone in situazione irregolare (ex cittadini dell'URSS), in linea con le raccomandazioni degli organi internazionali competenti. Sono in atto politiche per accrescere la trasparenza e l'accessibilità dei servizi pubblici preposti al rilascio dei documenti di identità e di viaggio, e la responsabilità degli organismi di contrasto, fra cui quelli competenti per la regolamentazione e il monitoraggio della libera circolazione. Resta tuttavia da dimostrare la loro efficacia nel ridurre le eventuali pratiche discriminatorie, anche verso persone appartenenti a minoranze o con una determinata origine etnica. Alcune fonti, come la relazione del 2013 della commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), continuano a segnalare il persistere di problemi nella procedura di registrazione della residenza per alcuni gruppi.

Per quanto concerne i **programmi di formazione per il personale degli organismi di contrasto, i procuratori, i giudici e altri operatori nei settori del capitolo 4**, le autorità russe hanno dichiarato che il sistema di servizio pubblico comprendeva una notevole componente di verifica delle qualifiche professionali e che era prevista anche una formazione obbligatoria per aggiornare le competenze professionali. Tali programmi di formazione contengono elementi relativi ai diritti umani, ma non è stato possibile determinare la parte di tale formazione specifica e mirata consacrata ai diritti umani pertinente nel contesto della libera circolazione. Le autorità russe sono assolutamente consapevoli delle **raccomandazioni in proposito** degli organi delle Nazioni Unite, dell'OSCE e del Consiglio d'Europa **nel settore della libera circolazione** e della facilitazione dei contatti diretti fra le persone, e sono pronte a discutere l'esigenza di ulteriori azioni di cooperazione in tali ambiti. Le autorità affermano di prestare molta attenzione alle **raccomandazioni specifiche** degli organi delle Nazioni Unite, dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e delle organizzazioni internazionali per i diritti dell'uomo nell'**attuare politiche antidiscriminatorie, proteggere le persone appartenenti a minoranze e combattere i reati generati dall'odio**, dal momento che molti di questi settori sono sensibili e presentano gravi problemi a causa della loro complessità.

Per quanto concerne la **lotta contro la discriminazione e i reati generati dall'odio**, gli organismi/ministeri russi competenti sono consapevoli della complessità delle questioni connesse ai fenomeni di intolleranza etnica e religiosa e si adoperano per instaurare un coordinamento e un'attività di consultazione fra organismi. Tuttavia, la discriminazione per motivi di orientamento sessuale non è riconosciuta come problematica. A livello di esperti, è riscontrabile un interesse autentico per la lotta ai fenomeni negativi e la ricerca di soluzioni per assicurare l'efficace funzionamento dell'attività di contrasto. Nella pratica, si possono riscontrare carenze nell'attuazione delle norme e degli atti legislativi pertinenti, nell'efficienza della cooperazione tra gli organismi e nella cooperazione con le ONG, le quali, soprattutto di recente, hanno incontrato difficoltà nel condurre la propria attività a seguito della legge contro l'estremismo e della legge sugli operatori esteri. In generale, gli sforzi in atto per assicurare la trasparenza degli organismi di contrasto sono considerati dalle autorità russe misure sufficienti contro la discriminazione. Sono state intraprese azioni per garantire che la detenzione e il trasferimento coatto degli immigrati irregolari o delle persone che hanno violato le norme di ingresso e soggiorno in Russia siano conformi alle norme internazionali. Sebbene gli sviluppi legislativi e l'approccio generale del servizio federale per l'immigrazione vadano nella direzione di controlli più rigorosi, di una maggiore conformità con le norme internazionali e di una più grande efficienza, nella pratica sono stati riferiti casi di detenzioni in massa e mirate di persone con determinate origine etniche, oppure di condizioni di detenzione che non corrispondono ai livelli imposti dalla legislazione pertinente.

I principali organismi incaricati delle questioni relative ai diritti umani e chiamati a fungere da organi di ricorso (ufficio del mediatore e consiglio presidenziale per lo sviluppo della società civile e i diritti umani) hanno un approccio dinamico e proattivo, ma sembrano essere dotati di risorse limitate e sforzarsi di conseguire risultati significativi o tangibili che spesso sono ottenuti su base puntuale, grazie all'intervento personale del mediatore o del presidente del consiglio presidenziale summenzionato. Tuttavia, anche a tale livello, le autorità raramente ammettono che potrebbero esistere pratiche discriminatorie o xenofobe. Per lo più, i casi con elementi discriminatori o xenofobi sono percepiti come se si fossero verificati per motivi sociali, economici o di criminalità (ad esempio, gli incidenti nella città di Pugačëv nell'estate del 2013 e a Birjulevo nell'ottobre 2013 sarebbero stati connessi a presunte pratiche di corruzione della polizia e alla sua inefficienza). Nondimeno, le autorità russe pertinenti sono pienamente consapevoli dell'esistenza di una situazione particolarmente delicata legata a una concentrazione elevata di immigrati, legali o irregolari, nelle zone urbane, soprattutto a Mosca, e riconoscono che questo problema va seguito da vicino. La sensibilità politica (la gestione dei flussi migratori a Mosca è stato uno dei principali argomenti delle elezioni comunali e continua ad avere grande rilievo nell'agenda politica) e gli incidenti sporadici contro persone provenienti dal Caucaso o dall'Asia centrale dimostrano la necessità di ulteriori sforzi basati su un approccio di ampio respiro che vada oltre la questione della gestione tecnica dell'immigrazione. In questo contesto desta preoccupazione il fatto che le autorità non tengano sotto osservazione gli incitamenti all'odio da parte di politici e nei discorsi pubblici.

Per quanto riguarda la **prevenzione dei maltrattamenti da parte degli organismi di contrasto**, esistono appositi meccanismi interni ed è stato dato seguito ad alcuni episodi di alto profilo (ad esempio, il caso ampiamente mediatizzato di maltrattamento di detenuti da parte della polizia in Kazan nel 2012). Le autorità russe tendono a negare l'esistenza di problemi o carenze in materia di contrasto e libera circolazione nel Caucaso settentrionale, anche se ciò contraddice quanto riferito da altre fonti (ad esempio, la relazione del 2011 del comitato per la prevenzione della tortura sulla visita effettuata nella regione) e la realtà sul campo (ad esempio, la relazione 2012 del mediatore rileva difficoltà

nell'indagare casi di maltrattamenti e tortura da parte degli organismi di contrasto nel Caucaso settentrionale; inoltre, gli esperti dell'UE in visita in Cecenia sono stati testimoni della presenza di posti di blocco sulle strade nella regione). Per quanto riguarda l'**attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte europea) nei settori interessati dal capitolo 4**, le autorità russe competenti mostrano impegno nell'applicare le sentenze; ciò nonostante in alcuni casi specifici relativi alla libera circolazione, si sono limitate a prendere misure volte a rispondere a un caso particolare o a impartire istruzioni per migliorare la prassi giudiziaria procedurale o generale, senza risolvere la questione a livello di sistema.

### Osservazioni dettagliate

- **Garantire che tutti i cittadini della Russia e dell'UE e le persone che vi soggiornano legalmente (indipendentemente dalla durata del loro soggiorno autorizzato) possano spostarsi alle stesse condizioni dei cittadini delle parti all'interno dei rispettivi territori, in base alle disposizioni e alle norme interne in materia di sicurezza nazionale.**

In virtù della costituzione russa, ogni cittadino gode del diritto alla libera circolazione e del diritto di scegliere il luogo di soggiorno e residenza in Russia. I diritti e le libertà della persona e dei cittadini possono essere limitati dalla legge federale solo nella misura necessaria alla protezione dei fondamenti del sistema costituzionale, della moralità, del benessere, dei diritti e degli interessi legittimi di altre persone, della difesa nazionale e della sicurezza di Stato. Secondo le disposizioni di altri regolamenti e leggi federali, il cittadino russo può soggiornare fino a 90 giorni senza registrazione in un luogo diverso da quello in cui è registrato.

La legislazione sullo **statuto giuridico degli stranieri** è costituita dalla legge federale n. 115-FZ del 25 luglio 2002 e da altre leggi federali. Gli stranieri hanno gli stessi diritti e doveri dei cittadini russi, eccetto nei casi previsti dalla legge federale.

Vi sono **meccanismi di reclamo**: il ricorrente può rivolgersi al superiore gerarchico della persona incaricata di rilasciare il documento in questione oppure al responsabile dell'autorità (locale). L'autorità ha dieci giorni per rispondere al reclamo. Il reclamo può essere inoltrato anche all'ufficio federale del servizio federale per l'immigrazione, che deve rispondere entro un mese. A tal fine è stato istituito un apposito dipartimento del servizio federale per l'immigrazione. La presentazione del reclamo è gratuita. Per un iter non amministrativo si può anche adire il tribunale, il procuratore o il mediatore.

L'elenco dei motivi per eventuali **restrizioni alla libera circolazione** e al diritto di scegliere il luogo di soggiorno o residenza in Russia è definito dalla legge federale n. 5242-1, ed è esaustivo. Fa riferimento alle zone di frontiera, alle basi militari chiuse, alle formazioni amministrativo-territoriali chiuse (ZATO) e alle zone dichiarate a regime speciale a causa di varie circostanze di emergenza. La legislazione attualmente in vigore non prevede altri motivi per limitare la libertà di movimento dei cittadini (esclusa la procedura di registrazione).

L'**accesso alle zone ad accesso limitato** è disciplinato da un decreto governativo che riporta 11 tipologie di zone chiuse. L'elenco di altre zone in Russia ad accesso limitato per gli stranieri (esclusivamente) è pubblicato e accessibile in una rete pubblica: [visalink-russia.com](http://visalink-russia.com).

La legislazione non impone in linea di principio che le zone ad accesso limitato debbano avere un nome geografico ufficiale e siano adeguatamente segnalate sulle carte geografiche. Per entrare in determinati territori gli stranieri necessitano di uno speciale permesso rilasciato dal servizio federale di

sicurezza. Le norme di accesso alle ZATO variano a seconda della categoria di ZATO e in linea di principio sono le medesime per i russi e gli stranieri; tuttavia, non è possibile per gli stranieri diventare residenti delle ZATO.

Per quanto concerne i **casi/difficoltà con gruppi specifici** (ad esempio gli stranieri in soggiorno regolare, i rifugiati, gli apolidi), sia nella relazione scritta sia durante la missione degli esperti dell'UE le autorità russe hanno segnalato pochi problemi o difficoltà in relazione alla libertà di circolazione. Questo vale anche per i casi di discriminazione nei confronti di persone con determinate origini etniche, compresi i Rom. Stando alle autorità russe, la popolazione rom in generale non è propensa a registrarsi, apparentemente per il tradizionale stile di vita. Nel gennaio 2013 è stato sviluppato un piano d'azione a favore dei Rom per migliorarne l'integrazione in Russia. Dal momento che il piano d'azione è piuttosto recente e la sua attuazione è prevista nel 2013-2014, non sono ancora disponibili informazioni sull'attuazione. Nella relazione del 20 giugno 2013 l'ECRI raccomanda alle autorità di istituire procedure semplificate e accessibili per i Rom al fine di regolarizzarne lo statuto giuridico.

- **Garantire il rilascio effettivo e a pieno titolo di documenti di viaggio e di identità, anche in relazione al loro prezzo e alle scadenze delle procedure, per tutte le categorie di persone, ad esempio tutti i cittadini, gli sfollati interni, i rifugiati, i non cittadini e gli apolidi, comprese le persone appartenenti a minoranze.**

Attualmente, la Russia opera una differenza tra due categorie di sfollati con la forza: gli “sfollati interni” e i “migranti forzati”. L'espressione “sfollati interni” designa esclusivamente i cittadini russi che hanno abbandonato temporaneamente (per la durata della crisi) la loro residenza permanente nella Repubblica cecena, si trovano in un luogo di soggiorno temporaneo sul territorio russo e programmano (in generale) di rientrare nel luogo di provenienza. Secondo il servizio federale per l'immigrazione, a decorrere dal 1° aprile 2009 tutti i cittadini che erano stati costretti a lasciare il luogo di residenza permanente nella Repubblica cecena e che erano stati registrati secondo una procedura prestabilita presso gli organi territoriali del servizio federale per l'immigrazione sono stati cancellati dal pubblico registro sulla base della loro volontà di ritornare nel precedente luogo di residenza permanente. In questo modo, a decorrere da tale data non esistono cittadini registrati come “sfollati interni”. Al 1° luglio 2013 erano registrate 7 894 persone come migranti forzati (di cittadinanza russa). Secondo il servizio federale per l'immigrazione, solo qualche straniero risultava registrato come migrante forzato.

L'espulsione amministrativa o il trasferimento coatto possono verificarsi se un cittadino straniero o un apolide soggiorna illegalmente in Russia. Sulla questione del **trasferimento coatto e dei meccanismi di ricorso**, il mediatore (Mosca) ha dichiarato che, sebbene non fossero necessari ulteriori atti giuridici, la pratica va migliorata. Anche il servizio federale per l'immigrazione ha ammesso che talvolta (specie per le persone dell'Asia centrale) il periodo di esame dei casi di trasferimento coatto è più lungo di quanto previsto per legge, a causa della difficoltà di accertare la cittadinanza delle persone in questione, della mancanza di documenti di identità o dell'assenza di una reazione/conferma tempestiva da parte dello Stato eventualmente destinatario del trasferimento coatto. Vi sono casi in cui, per motivi pratici o per la carenza di strutture, la legislazione non è applicata, anche se le autorità sono al corrente degli obblighi di legge e si rammaricano della situazione. Durante la missione degli esperti dell'UE in Kazan, l'ufficio locale del mediatore e il ministero dell'Interno hanno ammesso che, per carenza di strutture, le persone soggette alla procedura di trasferimento coatto sono state trattenute presso le strutture del ministero dell'Interno insieme alle persone detenute per infrazioni amministrative, anziché in centri di permanenza specializzati, in contrasto con la legislazione in materia. Si è osservato

che questa situazione è in fase di risoluzione con la costruzione di un nuovo centro di permanenza specializzato.

Durante la missione degli esperti dell'UE, le ONG hanno espresso il timore che le loro attività di assistenza ai cittadini (e più precisamente ai gruppi vulnerabili), in termini di accesso ai documenti e passaporti, monitoraggio dei centri di permanenza e prestazione di assistenza legale, possano essere ostacolate dalla nuova legge sulle ONG, la cosiddetta legge sugli "operatori esteri", poiché molte di tali ONG percepiscono finanziamenti esteri.

Per quanto concerne l'**impegno a ratificare i pertinenti strumenti internazionali sugli apolidi** (come la convenzione delle Nazioni unite sullo statuto degli apolidi), le autorità russe ritengono che il problema dell'apolidia sia efficacemente risolto nell'ambito delle leggi in vigore. Pertanto, la Russia non intende ratificare i suddetti strumenti internazionali sugli apolidi. Nonostante la mancanza di impegno alla ratifica, sono condotti altri programmi di riduzione dell'apolidia, come l'adozione il 12 novembre 2012 della legge federale n. 182-FZ sulle modifiche della legge federale sulla cittadinanza. Tali modifiche hanno concesso agli apolidi il diritto di acquisire la cittadinanza tramite una procedura semplificata oppure di ottenere un permesso di soggiorno. Questa legge dovrebbe contribuire a fronteggiare il problema di centinaia di migliaia di cittadini dell'ex URSS che vivono in Russia in situazione irregolare.

- **Realizzare programmi di formazione per funzionari di polizia, procuratori, giudici e altri operatori nei settori inclusi nel presente capitolo, e affrontare eventuali carenze.**

Esiste un sistema per offrire una formazione professionale regolare a investigatori e inquirenti, giudici, procuratori e funzionari degli organismi di contrasto. La formazione di base obbligatoria verte sul diritto internazionale, compresi i diritti umani, e include le disposizioni sull'uguaglianza e sulla non discriminazione.

Il servizio federale per l'immigrazione è uno dei principali organismi nel settore della libera circolazione, responsabile delle procedure di immigrazione. Non dispone di una divisione specializzata nella formazione dei suoi funzionari ma a tal fine collabora regolarmente con università e organi internazionali, come l'UNHCR, l'OIM, l'UIL e la Croce Rossa. Vi sono inoltre programmi di formazione obbligatoria ogni tre anni per i funzionari che lavorano presso le strutture del servizio federale per l'immigrazione. Sono altresì organizzati alcuni corsi particolari a breve termine, ad esempio un corso di 72 ore sulla concessione dell'asilo, obbligatorio per i funzionari operativi sul campo preposti al rilascio dei documenti ai rifugiati.

I programmi di formazione per le forze di polizia, che comprendono anche le questioni relative ai diritti umani, sono condotti principalmente in collaborazione con l'università di Mosca e altre istituzioni nazionali e internazionali. Nel ciclo di istruzione superiore (5 anni di studio) figura un corso annuale di diritto amministrativo che tratta le procedure di immigrazione e le sanzioni per la violazione della normativa sull'immigrazione. I diritti umani rientrano negli studi e nei corsi generali. Non vi sono corsi di formazione specialistici sulle misure di non discriminazione, sulla tutela delle minoranze nazionali e sulla prevenzione dei reati generati dall'odio.

Varie istituzioni preposte alla formazione di giudici e procuratori offrono programmi speciali di formazione sulla giurisprudenza della Corte europea, compresa quella relativa alla prassi degli organismi di contrasto russi. I corsi per lo studio di sentenze specifiche di tale Corte, anche in materia

di presunte torture o altri tipi di maltrattamento, sono compresi nei piani di studio sviluppati per diversi tipi di destinatari.

Inoltre, vari seminari sono organizzati dall'accademia giudiziaria in collaborazione con l'ufficio dell'UNCHR in Russia; negli ultimi tre anni, ad esempio, si sono tenuti due volte l'anno seminari di tre giorni per giudici e altri operatori. Le tematiche connesse alla libera circolazione, come la lotta alla discriminazione, i problemi di gruppi specifici, la tutela delle minoranze e la lotta ai reati generati dall'odio, non sono oggetto di formazioni specifiche distinte né di corsi di innalzamento delle qualifiche del personale ma rientrano in un corso generale sui diritti umani.

La formazione di sviluppo professionale del personale del comitato d'indagine è organizzata dall'istituto di formazione avanzata, che ha sei succursali in Russia. Stando a quanto dichiarato, tutti i corsi affrontano questioni e casi riguardanti i diritti umani, mentre i moduli fondamentali di base sono dedicati a questioni specifiche come la non discriminazione o la lotta ai reati generati dall'odio e all'estremismo. Gli inquirenti si specializzano e ricevono formazione per trattare certi tipi di reati e collaborano con altri organismi in questi settori. Il monitoraggio dell'impatto della formazione è integrato nel sistema, compresa la valutazione di fine corso e la valutazione periodica dei partecipanti per verificare che mettano in pratica quanto appreso. Il processo è collegato anche all'esame delle prestazioni e ai bonus. La formazione del servizio federale per l'immigrazione per il personale civile e certificato concerne anche la sensibilizzazione alla lotta contro la discriminazione e i reati generati dall'odio, e alle sentenze della Corte europea.

- **Discutere e cooperare in merito a pertinenti raccomandazioni di organismi delle Nazioni Unite, dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e di organizzazioni internazionali attive nei diritti umani in materia di libertà di movimento e di facilitazione dei contatti interpersonali.**

*Semplificazione delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza:* nel 2013 il comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) ha accolto con favore l'adozione della legge federale n. 182-FZ del 12 novembre 2012, che ha introdotto modifiche alla legge federale del 2002 sulla cittadinanza al fine di semplificare il processo di acquisizione della cittadinanza russa da parte dei cittadini dell'ex URSS. Inoltre, nelle risposte scritte le autorità russe hanno annunciato che è in fase di elaborazione presso varie commissioni della Duma di Stato un pacchetto di leggi dirette a semplificare significativamente la procedura di acquisizione della cittadinanza russa. A marzo 2013 erano pervenute 4500 domande. Alcune comunità sono state classificate in passato dagli organi di controllo come vulnerabili a problemi di acquisizione della cittadinanza a causa della complessa legislazione che disciplina la naturalizzazione e degli ostacoli posti da rigidi obblighi per la registrazione della residenza. A tale riguardo, si segnala che a febbraio 2013 erano diventati cittadini 71 500 dei 72 500 turchi mescheti nel distretto federale del Caucaso settentrionale e nel distretto federale meridionale. Nonostante l'evoluzione positiva, è necessario seguire costantemente la situazione dei gruppi menzionati per assicurare che questo nuovo provvedimento sia effettivamente utilizzato nella massima misura possibile.

*Violazione della registrazione:* secondo la raccomandazione del CERD del 2013, la Russia dovrebbe far sì che il sistema di registrazione della residenza sia attuato "in modo trasparente senza distorsioni e con modalità che garantiscano i diritti dei richiedenti".

Secondo le autorità russe, la registrazione è dichiarativa e accessibile a tutti. In base alle norme vigenti l'onere di assicurare l'osservanza delle procedure di registrazione ricade sul proprietario dell'immobile

in cui la persona alloggia. A tale riguardo, le ONG hanno segnalato pressioni su coloro che registrano persone provenienti dalla regione caucasica, rendendo difficile per questi ultimi reperire un alloggio. Nel gennaio 2013 è stata proposta una nuova legge che vieta la registrazione in un immobile di persone che non intendono viverci e la registrazione in un immobile di un numero di residenti superiore a quanto consentito dalla normativa sulle abitazioni. Tali modifiche farebbero fronte al fenomeno per cui centinaia di persone (spesso immigrati) possono essere registrate a un unico indirizzo senza viverci di fatto. Per gli irregolari la proposta di legge prevede una pena di cinque anni di reclusione o una pena pecuniaria fino a 500 000 rubli. Si teme che la penalizzazione della non conformità con le procedure significhi di fatto un ritorno al sistema della “propiska” risalente all’epoca sovietica. Alcuni attori della società civile hanno anche espresso il timore che le nuove leggi aumentino l’influenza dei funzionari degli organismi di contrasto, e di conseguenza la corruzione, e possano inoltre essere utilizzate come strumento per prendere di mira immigrati e altri gruppi vulnerabili che hanno violato le procedure di registrazione (sebbene la responsabilità del loro rispetto ricada sul proprietario dell’immobile).

*Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all’assistenza:* nel novembre 2008 la Russia ha sottoscritto la convenzione della CSI relativa allo statuto giuridico dei lavoratori migranti e dei loro familiari, che delinea la cooperazione nel settore della migrazione per lavoro e della tutela dei diritti dei lavoratori migranti. La Russia non ha ratificato la convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

I diritti dei lavoratori migranti sono tutelati per legge ma, stando alle informazioni ricevute, talvolta sono violati da datori di lavoro che li sfruttano. Gli immigrati possono anche avere problemi di accesso ai servizi. A questo proposito il comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR) ha raccomandato alla Russia di aumentare la flessibilità dell’accesso dei lavoratori migranti al sistema di prestazioni sociali dello Stato parte. In Tatarstan, il mediatore ha segnalato modifiche alle leggi che migliorano la situazione degli immigrati. Ad esempio, mentre in passato alcuni immigrati incontravano problemi con l’assistenza sanitaria, l’alloggio e l’accesso all’istruzione, il diritto dei loro figli di frequentare la scuola sarebbe ora garantito. Secondo le ONG in Kazan l’intero sistema di accesso ai servizi è viziato, ma il problema non è limitato agli immigrati o agli stranieri. Le ONG hanno anche segnalato i problemi cui sono confrontati gli immigrati sieropositivi che vivono in Russia dove hanno famiglia ma non possono accedere alla cittadinanza per la loro malattia. Senza cittadinanza, è impedito anche l’accesso all’assistenza medica.

Nel 2013 il CESCR ha ribadito le sue preoccupazioni per l’ampiezza dell’immigrazione irregolare di manodopera, che comporta un ingente numero di persone che lavorano senza tutele giuridiche e sociali. Il comitato ha incoraggiato la Russia a continuare l’azione volta a proteggere i diritti dei lavoratori nel mercato del lavoro sommerso sanciti dal patto, a regolarizzare la situazione degli immigrati irregolari e a ridurre il numero di lavoratori all’esterno dell’economia ufficiale, al fine di contenere il divario di protezione offerta.

*Tutela dei diritti degli immigrati irregolari:* durante la missione degli esperti dell’UE è stato riconosciuto da vari interlocutori, compreso l’ufficio del mediatore, che gli immigrati irregolari e altri gruppi privi di documenti di identità personale, come i Rom, non desiderano richiamare l’attenzione su se stessi in ragione del loro statuto. Di conseguenza, sono spesso restii a rivolgersi alle autorità per denunciare maltrattamenti ad opera di funzionari dello Stato o di privati. Le autorità russe hanno riconosciuto che gli immigrati irregolari possono talvolta avere difficoltà ad accedere ai servizi per sé

stessi e le loro famiglie. In Kazan, ad esempio, l'ufficio del mediatore li ha aiutati ad accedere ai servizi e ad acquisire la documentazione.

*Prevenzione e sanzione dell'abuso di potere:* la legislazione russa vieta espressamente la tortura, la violenza e altri tipi di trattamenti vessatori e umilianti, anche in caso di detenzione, e mira ad assicurare le garanzie giuridiche per il consolidamento della legalità nell'attività di polizia. Le autorità russe hanno intrapreso anche una serie di misure generali per cambiare le condizioni esistenti e impedire ulteriori violazioni della convenzione riscontrate dalla Corte europea nelle sentenze nelle cause Miheev. Il codice penale e il codice di procedura penale sono stati modificati. La procura generale, il comitato di indagine, il ministero dell'Interno e il servizio penitenziario federale (FSIN) hanno emanato nuove istruzioni dipartimentali, ordinanze e linee guida, aggiornando anche quelle esistenti, al fine di disciplinare le procedure che limitano la privazione della libertà delle persone che hanno commesso violazioni o illeciti amministrativi, offrire garanzie e controllarne l'osservanza. In termini di competenza istituzionale, il dipartimento per la sicurezza di Stato in seno al ministero dell'Interno sorveglia l'applicazione della legge da parte della polizia e, stando alle informazioni ricevute, ora si occuperebbe in modo particolare delle denunce degli individui, che esamina entro 1-2 mesi. Una speciale divisione del comitato di indagine è deputata alle indagini su tali illeciti, mentre la procura assicura la sorveglianza della legittimità in seno agli organismi di contrasto. La cooperazione interministeriale con la commissione delle Nazioni Unite contro la tortura avviene su base semestrale, anche per quanto concerne la ratifica del protocollo opzionale della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti.

Le commissioni di vigilanza pubblica hanno difficoltà ad assicurare il controllo pubblico dell'osservanza dei diritti umani nei centri di detenzione. Le raccomandazioni per migliorare il quadro normativo, l'efficacia e i risultati di tali commissioni, formulate a seguito di un'apposita riunione del consiglio presidenziale per i diritti umani tenutasi il 13 febbraio 2012, sono state "attentamente studiate dagli organi russi per gli affari interni e sono attualmente prese in considerazione nell'attività pratica". Si segnala anche che gli organismi territoriali del ministero dell'Interno mostrano una tendenza positiva verso le forme di espansione della cooperazione con tali commissioni in materia di osservanza dei diritti umani. Con i membri delle commissioni di vigilanza pubblica si tengono riunioni collegiali, conferenze congiunte e seminari per elaborare misure volte a rafforzare il controllo del rispetto dei diritti dei cittadini detenuti presso gli appositi centri degli organismi degli affari interni. Tuttavia, come osservato dal presidente del consiglio presidenziale per i diritti umani, l'attuazione all'interno del sistema penitenziario è eterogenea e sono necessarie misure per consentire alle commissioni di funzionare come da intenzioni. Se adottato, un progetto di legge sulla fondazione per la vigilanza pubblica, attualmente in fase di elaborazione presso il consiglio presidenziale per i diritti umani, creerebbe un clima diverso con la società civile, rafforzandone il ruolo per quanto riguarda le questioni summenzionate (in particolare il controllo pubblico del rispetto dei diritti umani nei centri detentivi).

*Situazione nel Caucaso settentrionale:* nel 2012 la commissione contro la tortura ha espresso preoccupazione per le "numerose, persistenti e considerevoli segnalazioni di gravi violazioni dei diritti umani nel Caucaso settentrionale, compresa la Repubblica cecena, commesse da funzionari pubblici o altre persone che agiscono in veste ufficiale, o su loro istigazione o con il loro consenso o condiscendenza, fra cui torture e maltrattamenti, sequestri di persona, sparizioni forzate ed esecuzioni sommarie". La commissione ha manifestato ulteriore preoccupazione per il fatto che lo Stato non sottoponeva a indagine e non puniva i colpevoli di tali violazioni, nonostante l'istituzione della

seconda agenzia del dipartimento di indagine della Repubblica cecena per casi di particolare rilievo. Le autorità russe hanno fornito ampie informazioni scritte sulle misure volte a eliminare e prevenire le violazioni accertate nelle sentenze della Corte europea nelle cause Hashiev riguardanti indagini e sanzioni per violazioni dei diritti umani nella regione del Caucaso settentrionale. Secondo quanto dichiarato, continuerebbero gli sforzi per condurre indagini efficaci nonostante gli ostacoli riconosciuti, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla documentazione d'archivio connessa alle indagini di eventi remoti. Tuttavia, gli esperti dell'UE sono stati informati dal comitato di indagine e dal ministero dell'Interno a Grozny che attualmente non vi sono indagini in corso su casi di tortura o di altri abusi di potere da parte di funzionari degli organismi di contrasto. Ciò è in contraddizione con varie segnalazioni ricevute da operatori sul posto (ad esempio il gruppo mobile congiunto composto da rappresentanti di varie ONG russe per i diritti umani attive in Cecenia). Inoltre, la relazione del 2012 del mediatore non cita difficoltà nell'ottenere informazioni o scarsa cooperazione da parte degli organismi locali pertinenti nei casi connessi a presunti maltrattamenti ed esecuzioni di massa ad opera di persone che agivano in veste ufficiale nella regione del Caucaso settentrionale.

- **Discutere e cooperare in merito a specifiche raccomandazioni di organismi delle Nazioni Unite, dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e di organizzazioni internazionali attive nei diritti umani nell'attuazione di politiche contro la discriminazione, nella protezione delle persone appartenenti a minoranze e nella lotta contro i reati generati dall'odio.**

La legge russa vieta restrizioni di ogni sorta ai diritti dei cittadini per motivi di appartenenza sociale, razziale, sessuale, etnica, linguistica, religiosa o di altra natura. Secondo le autorità russe "è quindi impossibile che si affermi una politica di discriminazione nei confronti di singoli gruppi di cittadini. La discriminazione è punita con sanzioni amministrative e penali". Tuttavia, non vi sarebbe alcuna legge generale contro la discriminazione e la maggior parte delle garanzie discende dalla Costituzione.

Nel 2013, il CERD ha espresso il timore che le **garanzie di uguaglianza** contemplate in alcuni atti giuridici federali e regionali riguardino solo determinati ambiti di vita e si applichino solo ai cittadini russi. Inoltre, il CERD e altri organismi istituzionali, e alcune ONG, hanno raccomandato di rafforzare il quadro legislativo nel settore della non discriminazione, con particolare attenzione alle questioni di genere, alle minoranze etniche, agli autoctoni e agli immigrati, adottando una legislazione organica contro la discriminazione in tutti gli ambiti di vita e una definizione chiara e completa delle forme dirette e indirette di discriminazione razziale, comprese le molteplici forme che questa può assumere, applicabile a tutti i settori del diritto e gli ambiti di vita pubblica e privata. Gli organismi di controllo e le ONG raccomandano altresì l'istituzione di un organismo specializzato indipendente che tratti unicamente la questione della discriminazione, monitori la situazione al riguardo ed esegua un'opera di sensibilizzazione della società ai problemi connessi alla discriminazione. Stando al mediatore, le autorità russe non riterrebbero necessario tale nuovo ufficio poiché le funzioni e le competenze pertinenti sono già assolte da altre istituzioni.

Come hanno osservato alcuni interlocutori (tra cui il mediatore) durante la missione degli esperti dell'UE, vi è una discordanza tra i principi e le disposizioni della costituzione e della legislazione, da un lato, e la loro attuazione pratica, dall'altro. L'attuazione può essere più efficace nelle regioni in cui la questione della non discriminazione è meno politicizzata. Questo divario è evidente per alcune problematiche analizzate nella presente relazione, ad esempio i ritardi o gli ostacoli alla registrazione (trattati di seguito).

Secondo il servizio federale per l'immigrazione, la **legislazione contro la discriminazione** è in vigore e nella pratica non vi è discriminazione nella registrazione. Il servizio federale per l'immigrazione ha

istituito un meccanismo funzionale di denuncia. Se dall'esame ufficiale risulta che è stato commesso un reato, allora è avviata un'azione penale. Non sono pervenute denunce di discriminazione. Tuttavia, poiché non si ha una scomposizione delle denunce per etnia, non è possibile determinare se le persone appartenenti a taluni gruppi presentino più denunce di altre. Secondo le indicazioni, le richieste di controlli e sanzioni a persone senza documenti (tra cui minoranze e immigrati) deriverebbero più da corruzione che da discriminazione. In Kazan, ad esempio, sarebbero occasionalmente insorti problemi con funzionari del servizio federale per l'immigrazione che chiedevano tangenti, ma questi episodi non hanno una motivazione razziale.

Tutte le autorità pertinenti hanno fatto riferimento alla base giuridica, ai meccanismi e ai processi sanzionatori, compresi il licenziamento immediato e l'incriminazione del personale che viola i principi di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. La pratica di **profilazione etnica/razziale** da parte dei funzionari degli organismi di contrasto non è stata riconosciuta. Le autorità hanno riferito che non si sono verificati casi di detenzione di minoranze "visibili" desiderose di registrarsi. Tuttavia, gli organi internazionali di controllo (CERD, Consiglio d'Europa, AC-FC) hanno espresso preoccupazione a questo proposito.

Quanto alla situazione dei **gruppi nomadi confrontati a particolari difficoltà di registrazione**, una legge federale stabilisce che i cittadini russi appartenenti a popolazioni autoctone che conducono una vita nomade o semi-nomade e che non dispongono di un luogo di residenza permanente o preponderante possono registrarsi nel luogo in cui vivono. Secondo le risposte scritte a ulteriori quesiti dell'UE, questa legge "si applica solo a piccoli gruppi autoctoni dell'estremo settentrione, da cui sono esclusi i gitani". Tuttavia, come afferma la relazione del 2010 del relatore speciale delle Nazioni Unite sulle popolazioni autoctone, andrebbero protetti anche i diritti dei gruppi autoctoni etnicamente distinti che non soddisfano i criteri legislativi per la designazione di "popolazioni autoctone esigue", ma che nondimeno hanno caratteristiche simili a quelle comprese in tale categoria. Secondo il ministero dello Sviluppo regionale, l'accesso alla registrazione non è un problema per altri gruppi autoctoni non riconosciuti in quanto "gruppi autoctoni esigui" ma che condividono un analogo stile di vita (semi)nomade e non hanno una residenza permanente o principale.

Nel 2012 il comitato consultivo della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa (AC-FC) ha espresso soddisfazione per l'azione volta a prevenire i **reati a sfondo razzista**, a livello federale e regionale, soprattutto tra i giovani, e per le misure risolutive per indagare e perseguire i reati commessi da gruppi di estrema destra e neonazisti. Ciò nonostante, il comitato è preoccupato per il fatto che il numero di reati a sfondo razzista rimane molto elevato e che continuano ad essere frequenti le segnalazioni di persistenti manifestazioni di ostilità contro gli appartenenti a determinati gruppi (in particolare dell'Asia centrale, del Caucaso, dell'Africa, dell'Asia, e i Rom). Malgrado il maggior tasso di persecuzione dei reati a sfondo razzista, il comitato è stato informato che spesso in questi casi i tribunali tendono a concedere la sospensione condizionale della pena, il che può suscitare la sensazione di impunità. Va osservato che i **reati generati dall'odio** e l'estremismo tendono a essere trattati assieme quando queste problematiche sono discusse con le autorità russe, in quanto ricadono entrambi (parzialmente) nell'ampio campo di applicazione della legge n. 114-FZ del 2002 sull'azione di contrasto alle attività estremiste. Ai sensi di questa legge, l'estremismo comprende, fra l'altro: l'istigazione all'odio razziale con atti violenti o esortazioni alla violenza; la provocazione di disordini di massa o atti vandalici per motivi di odio o di ostilità nei confronti di un gruppo sociale; la diffusione dell'idea di superiorità razziale. Il ministro dell'Interno è molto impegnato nella lotta ai reati generati dall'odio e all'estremismo e ha collaborato con la camera

civica della Federazione russa e con organizzazioni della società civile come Memorial. Sono organizzate riunioni regolari nelle regioni con i leader delle comunità per cercare di individuare e disinnescare eventuali focolai. Tali reati sono una priorità anche per il comitato di indagine, che dispone di appositi gruppi di controllo e analisi e di unità operative permanenti di indagine che si occupano dei casi di questo tipo a livello federale e regionale. Come già osservato, la lotta ai reati generati dall'odio è anche uno specifico settore di formazione per il comitato.

Secondo le sintesi annuali dei lavori del comitato di indagine, i reati generati dall'odio e l'estremismo sarebbero in aumento, tendenza connessa alla proliferazione di materiale razzista/estremista e alla sua disseminazione su Internet. Tutti i casi penali sono tenuti sotto osservazione dal comitato, che ne garantisce l'attività di seguito elaborando relazioni e raccomandazioni tese ad aiutare le autorità locali a fronteggiare il contesto in cui si verificano tali reati. Le relazioni sono inviate all'organismo locale competente per il monitoraggio, che deve riferire in proposito entro un mese. Si tratta di una procedura obbligatoria. Se per valutare l'eventuale incitazione diretta all'odio razziale (vietata dalla legge contro l'estremismo) si ricorre a esperti, questi devono essere indipendenti.

Stando a quanto dichiarato, dal 2010 gli organismi di contrasto sono più attivi. Le forze di polizia fanno parte delle unità operative già menzionate. Secondo alcune ONG, tuttavia, le forze di polizia non sempre proteggono gli obiettivi della violenza razzista e non sempre agiscono con piena obiettività nei confronti degli immigrati.

La **prevenzione e la lotta alle attività estremiste** è principalmente di competenza congiunta del comitato nazionale antiterrorismo, del ministero dell'Interno, del servizio federale di sicurezza, della procura generale e del comitato di indagine. Tra i recenti sviluppi dell'assetto istituzionale di lotta all'estremismo figura l'istituzione di una commissione interistituzionale di lotta all'estremismo, formata da rappresentanti dei 16 organismi russi. Oltre alle autorità di contrasto (ministero dell'Interno, comitato di indagine e servizio federale di sicurezza), comprende i ministeri della Cultura, dell'Istruzione, del Turismo e delle Comunicazioni, e i responsabili dei servizi federali di intelligence, doganali e tributari. Alla commissione, presieduta dal ministero dell'Interno, è conferito l'incarico di proporre politiche contro l'estremismo, sviluppare principi e strategie, valutare le attività correnti, esaminare le misure intraprese e la legislazione adottata, e elaborare relazioni annuali per il presidente. La commissione ha una caratteristica unica, nel senso che può emanare direttive ad altri ministeri e formulare proposte dirette al presidente. Nelle regioni russe sono operative anche unità interdipartimentali permanenti di analisi e coordinamento contro l'estremismo. Le unità di lotta alla criminalità hanno redatto piani per **prevenire l'estremismo e la xenofobia** e stanno intervenendo per bloccare le fonti di finanziamento dell'estremismo. La cooperazione ha luogo anche con l'UE per combattere le minacce estremiste comuni.

**Garanzie contro le misure di lotta all'estremismo.** Gli organismi dell'ONU hanno riscontrato con preoccupazione che la definizione di attività estremista figurante nella legge sull'azione di contrasto alle attività estremiste è vaga e lascia adito ad arbitrarietà nella sua applicazione, e che le modifiche hanno reso alcune forme di diffamazione dei funzionari pubblici un atto di estremismo. Le organizzazioni della società civile attive in questo settore hanno messo a lungo in risalto l'impiego scorretto della legge sull'estremismo. Nel 2013 il CERD ha raccomandato alla Russia di modificare la definizione di estremismo contenuta nella legge affinché sia chiara e precisa e designi esclusivamente gli atti di violenza, l'istigazione a tali atti e la partecipazione a organizzazioni che promuovono e incitano alla discriminazione razziale. Nello stesso senso, la commissione europea per la democrazia

attraverso il diritto (commissione di Venezia) ha raccomandato di modificare l'elenco delle attività estremiste escludendo gli atti che non contengono elementi di violenza o di istigazione alla violenza. La commissione di Venezia ha inoltre affermato che gli organizzatori di proteste pacifiche non dovrebbero essere ritenuti responsabili degli atti estremisti compiuti da singoli partecipanti. Le ONG hanno anche espresso il timore che la legge sia sempre più impiegata per censurare testi religiosi e prendere di mira fedi minoritarie con il pretesto di "estremismo religioso". Ad esempio, nell'ambito della seconda revisione periodica universale del consiglio dei diritti dell'uomo è stato osservato che una volta inclusi nell'elenco federale dei materiali estremisti i materiali religiosi, il governo ha avviato indagini, perquisito case e chiese, requisito opere e perseguito e imprigionato fedeli. La posizione delle autorità è che l'attuale legge federale sul terrorismo e sull'estremismo è conforme alla costituzione e agli obblighi internazionali del paese e non necessita di una revisione radicale. Il mantenimento di elenchi di organizzazioni e materiali è una prassi internazionale ampiamente accettata e tali elenchi sono compilati mediante un complesso processo interistituzionale (che coinvolge il ministero dell'Interno, il servizio federale di sicurezza, il ministero della Giustizia, ecc.) sulla base di decisioni giudiziarie. L'elenco delle organizzazioni estremiste è pubblicato sul sito Internet della corte suprema.

Nonostante l'attenzione positiva prestata alle questioni di integrazione (come l'istituzione di un consiglio presidenziale per le relazioni interetniche, lo sviluppo di un progetto di strategia nazionale di politica etnica, la creazione di un gruppo di lavoro interdipartimentale sulle relazioni interetniche, l'adozione di un piano organico per lo sviluppo culturale etnico e socioeconomico dei gitani per il periodo 2012-2013), le ONG hanno osservato che gli alti funzionari talvolta inviano messaggi contrastanti riguardo all'integrazione, utilizzandola come uno strumento politico per mobilitare il sostegno dell'opinione pubblica. Questa osservazione è in linea con i profondi timori espressi dal Consiglio d'Europa, AC-FC e dal CERD in merito all'uso crescente di una retorica xenofoba e razzista da parte dei politici e al ruolo dei mezzi di informazione nella diffusione di ulteriori pregiudizi su alcuni gruppi minoritari, che genera intolleranza nei loro confronti. L'associazione di alcuni gruppi, tra cui i Rom e i Ceceni, con la criminalità è particolarmente nefasta a questo proposito.

Va osservato che agli sforzi compiuti dalle autorità per adottare un approccio di ampio respiro non corrisponde un adeguato riconoscimento del problema dell'intolleranza e dei sentimenti xenofobi nella società. Alcuni eventi come le manifestazioni di massa contro l'intera popolazione cecena nella piccola cittadina di Pugačëv (nella regione di Saratov) nel luglio 2013 dopo che un residente locale è stato accoltellato a morte da un adolescente ceceno oppure le manifestazioni del 12-13 ottobre 2013 a Birjulovo, nei pressi di Mosca, come atto di rappresaglia per l'accoltellamento a morte di un venticinquenne da parte di una persona di origini caucasiche sono interpretati dalle autorità come espressione della rabbia della popolazione contro la presunta "corruzione e inerzia della polizia". Tuttavia, la retorica chiaramente xenofoba e nazionalista degli slogan e le azioni di ritorsione contro gruppi etnici specifici che talvolta accompagnano tali incidenti mostrano che è necessario un approccio organico anche nell'analisi di tali incidenti e che la reazione a questi dovrebbe andare oltre le misure volte a ridurre l'immigrazione. Le contromisure degli organismi di contrasto, in particolare il ricorso all'SFI, per perseguire persone di origine caucasica o centrasiatrica (ad esempio, le incursioni contro immigrati irregolari nei mercati all'indomani di incidenti) non concorrono a eliminare la retorica xenofoba.

Anche la mancanza di chiarezza sull'attuazione di alcune leggi che disciplinano le questioni politicamente e socialmente sensibili e l'applicazione non uniforme delle norme da parte dei tribunali possono contribuire all'aumento dell'intolleranza nella società, poiché possono dare l'impressione che

l'attacco a particolari gruppi della popolazione sia giustificato dalla legge. Ciò vale non solo per le minoranze etniche, ma anche per altre minoranze, ad esempio le persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT). Nell'ultima settimana di luglio del 2013, cinque cittadini olandesi sono stati espulsi dalla Russia per aver partecipato a un seminario sui diritti umani, compresi i diritti delle persone LGBT, tenutosi a Murmansk. Questo episodio mette in evidenza le conseguenze della recente legge contro la propaganda di relazioni sessuali non tradizionali sulla libera circolazione dei cittadini stranieri e la discriminazione esistente nei confronti delle persone LGBT o di coloro che difendono i propri diritti. Sarebbe utile sapere chiaramente come questa legge è e sarà applicata in modo che coloro che si definiscono LGBT o che difendono i propri diritti possano entrare in Russia e circolare al suo interno godendo pienamente dei loro diritti.

- **Discutere e cooperare in merito alle convenzioni applicabili del Consiglio d'Europa, compresa la convenzione del 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nei settori interessati dalle misure comuni.**

Le autorità russe pertinenti hanno messo in evidenza l'impegno della Russia nell'ambito della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). In questo contesto, il ministero della Giustizia ha spiegato in dettaglio le misure assunte per divulgare la giurisprudenza pertinente e sensibilizzare i giudici alle sentenze della Corte europea al fine di accrescere l'efficienza dei tribunali e dare attuazione a dette sentenze. La Russia ritiene di investire considerevoli risorse e prestare notevole attenzione all'attuazione delle sentenze della Corte europea, su cui riferisce regolarmente al consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa.

Per quanto riguarda i singoli casi connessi alla libera circolazione, è stato creato un gruppo di lavoro interdipartimentale per l'elaborazione delle modifiche alla normativa sulla protezione dei segreti di Stato per attuare le misure generali previste dalla Corte europea nella causa Karpatčev e Karpatčeva contro Russia nella quale si è riscontrata una violazione della CEDU da parte delle autorità russe. Tuttavia, non sono state fornite altre informazioni sui lavori del gruppo né sui risultati ottenuti. Nella sentenza "Kijutin contro Russia", la Corte europea ha accertato una violazione degli articoli 8 e 14 della CEDU da parte delle autorità russe, che avevano respinto la domanda di Kijutin di un permesso di soggiorno sul territorio russo a causa del suo stato di salute (sieropositivo). Nonostante la sentenza, la Russia ha dichiarato che la legge federale n. 115 non esclude la possibilità di consentire l'ingresso e il soggiorno nel territorio russo di stranieri affetti da HIV, in funzione del loro stato civile, dello stadio clinico della malattia e di altre circostanze eccezionali. Dopo che la corte costituzionale ha confermato la suddetta interpretazione della legge federale (12 maggio 2006), gli organi governativi competenti hanno concluso che non era necessario aggiornare l'attuale legislazione per attuare la richiamata sentenza. La Russia ha ritenuto che in questo caso fosse più pertinente istituire procedure di maggiore controllo sugli organismi esecutivi e sui tribunali.

La Corte europea ha evidenziato che attualmente la Russia è l'unico Stato membro della CEDU che mantiene limitazioni nei confronti delle persone che hanno avuto accesso a dati coperti dal segreto di Stato e che ora desiderano recarsi all'estero per motivi privati (Soltysiak contro Russia). La Corte europea ha ribadito che, per essere conformi alla CEDU, tali limitazioni dei diritti dovrebbero essere previste dalla legge e perseguire una o più delle finalità legittime specificate nel protocollo n. 4 della medesima convenzione. Al contempo, la Corte europea osserva che nel parere n. 193 (1996) sulla richiesta della Russia di entrare nel Consiglio d'Europa, adottato dall'Assemblea parlamentare il 25 gennaio 1996, è stata prestata debita considerazione al fatto che la Russia aveva l'intenzione di eliminare le limitazioni, con effetto immediato, alla circolazione all'estero delle persone a conoscenza

di segreti di Stato, ad eccezione delle limitazioni generalmente accettate negli Stati membri del Consiglio d'Europa. La sentenza della Corte europea nella causa Soltysiak non è stata attuata per quanto concerne le misure generali.

#### **Motivi di preoccupazione e raccomandazioni di follow-up nell'ambito del capitolo 4**

**Sulla base delle precedenti constatazioni la Commissione ha individuato i seguenti motivi di preoccupazione che richiedono un approfondimento con le autorità russe:**

la formazione iniziale e continua dei funzionari degli organismi di contrasto e degli altri organismi competenti non sembra trattare in maniera esaustiva **le questioni delle minoranze e le relazioni interetniche** (comprese la lotta alla discriminazione e la prevenzione dei reati generati dall'odio). Ciò potrebbe comportare una risposta inadeguata agli aspetti sensibili di tutte le comunità, fra cui minoranze e immigrati;

- **la discriminazione, l'intolleranza e la xenofobia (fra cui l'incitamento all'odio e l'istigazione all'odio razziale ed etnico)** possono incidere considerevolmente sulle modalità di attuazione pratica dell'eventuale regime di esenzione dal visto. La questione tuttavia non sembra essere affrontata in modo proattivo e approfondito dalle autorità. L'esistenza di ostacoli all'attuazione della legislazione contro la discriminazione e la necessità di affrontarli (ad esempio con una "politica di tolleranza zero") sono scarsamente riconosciute. Inoltre, non esiste un organo indipendente chiaramente definito che si occupi di razzismo e discriminazione diretto ad accrescere l'efficacia della politica antidiscriminazione. Gli scambi di informazioni in corso a livello internazionale riguardanti sfide specifiche, quale l'istituzione di meccanismi efficaci di contrasto alla diffusione degli incitamenti all'odio su Internet, costituiscono uno sviluppo positivo e la loro continuazione contribuirà sicuramente a migliorare la situazione in questo ambito;
- una politica di ampio respiro in materia di immigrazione irregolare comprende l'**accesso alla giustizia e il ricorso efficace da parte degli immigrati irregolari** nei casi in cui i loro diritti siano stati violati. Sarebbero utili a questo scopo ulteriori misure che incoraggino gli immigrati irregolari a farsi avanti e li sostengano nell'azione in giudizio;
- un elemento importante per garantire un monitoraggio adeguato e un'efficace politica antidiscriminazione è l'assenza di ostacoli alle attività della **società civile e delle ONG**. Vari gruppi della società civile e ONG sono impegnati a offrire assistenza legale (compresi l'accesso alla giustizia e il ricorso efficace) a gruppi vulnerabili/specifici tra cui immigrati e richiedenti asilo. L'attuale quadro normativo per il funzionamento e il finanziamento di tali organizzazioni può creare i presupposti per alcune limitazioni artificiali delle loro attività;
- come dimostrano alcuni esempi concreti recenti, la mancanza di un quadro giuridico sulla protezione dalla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e la legislazione che vieta la propaganda di **relazioni sessuali non tradizionali** possono creare ostacoli alla libera circolazione delle persone LGBT e di coloro che difendono i propri diritti di entrare in Russia e di circolare al suo interno.

**Si raccomandano le seguenti azioni allo scopo di migliorare ulteriormente l'attuazione delle misure comuni in esame:**

- assicurare l'effettiva applicazione della normativa sull'**accesso ai documenti di identità e di viaggio**, con particolare attenzione alla facilitazione di tale accesso per gruppi specifici (come immigrati, apolidi o appartenenti a minoranze). A tale riguardo, dare esecuzione a specifiche

misure anticorruzione e di monitoraggio riguardanti le autorità responsabili della registrazione e del rilascio di documenti di identità e di viaggio. Assicurare che le attuali norme ed eventuali modifiche volte a inasprire le procedure di registrazione si applichino indifferentemente a tutti coloro che sono soggetti alla giurisdizione russa e non siano applicate a scapito di gruppi specifici (quali immigrati, apolidi o minoranze) e che siano istituite garanzie efficaci contro le azioni arbitrarie delle autorità;

- assicurare che i presunti **comportamenti scorretti e maltrattamenti da parte dei funzionari degli organismi di contrasto** nei confronti di membri di gruppi vulnerabili siano oggetto di attenta indagine e che i colpevoli siano portati in giudizio. Continuare la cooperazione con la commissione delle Nazioni Unite contro la tortura, altri organismi di controllo e le organizzazioni internazionali dei diritti umani nel trattamento delle denunce di abusi, maltrattamenti e torture da parte di funzionari degli organismi di contrasto, specie nel Caucaso settentrionale, e nel prevenire ulteriori violazioni. Mantenere la pratica di pubblicare le relazioni sulle visite del comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa e adottare azioni di follow-up;
- precisare la **definizione giuridica di discriminazione** come base di un'eventuale legislazione completa contro la discriminazione. Considerare di adottare un atto legislativo distinto che assicuri un approccio organico alla lotta contro la discriminazione e istituisca un organo indipendente contro il razzismo e la discriminazione per accrescere l'efficacia della politica antidiscriminazione;
- attuare le raccomandazioni di una riforma legislativa che **precisi la definizione di estremismo**. Continuare a riesaminare e aggiornare gli elenchi e assicurare a coloro che vi figurano l'accesso a un processo di controllo giudiziale;
- assicurare adeguate risorse e **rafforzare il ruolo degli strumenti per il trattamento delle denunce dei cittadini riguardanti violazioni dei loro diritti**, in particolare il mediatore e il consiglio presidenziale per lo sviluppo della società civile e i diritti umani. La capacità di questi strumenti dovrebbe essere commisurata alle esigenze esistenti (ad esempio dotazioni di bilancio e di personale che corrispondano al carico di lavoro e capacità di svolgere un'azione efficace nell'assetto amministrativo);
- intensificare gli sforzi per **l'attuazione delle sentenze pertinenti della Corte europea** ponendo rimedio a carenze sistemiche e migliorando l'applicazione pratica della legislazione interessata, anche da parte dei tribunali e con il coinvolgimento proattivo del parlamento nazionale, che dovrebbe essere informato e investito di una funzione di vigilanza sull'effettiva esecuzione delle sentenze. A tale riguardo, migliorare la divulgazione delle traduzioni delle sentenze della Corte europea e assicurare una formazione mirata di giudici e procuratori.

### **III. Conclusioni e tappe successive**

In seguito al vertice UE-Russia del 15 dicembre 2011 le due parti hanno iniziato ad attuare le misure comuni, conformemente alle disposizioni contenute nel documento adottato. Da allora, si è svolta un'accurata raccolta di informazioni attraverso lo scambio di relazioni scritte e numerose missioni sul campo, con la partecipazione di esperti degli Stati membri dell'UE. Inoltre, sono stati condotti ulteriori scambi di informazioni e un continuo monitoraggio nel contesto dei comitati misti di riammissione, dei comitati per la facilitazione del visto e del dialogo sull'immigrazione UE-Russia. Sono state prese in considerazione anche informazioni e relazioni provenienti da attori e organizzazioni esterni (come il

Consiglio d'Europa, le ONG, ecc.). Su tale base la Commissione, in stretta collaborazione con il servizio europeo per l'azione esterna, ha esaminato attentamente le informazioni ottenute e ha formulato le valutazioni figuranti nella presente relazione.

La Commissione reputa che la Russia abbia compiuto progressi nell'attuazione delle misure comuni, molte delle quali possono considerarsi completate. La valutazione ha tuttavia mostrato che sono necessari ulteriori interventi per ritenere che tutti gli elementi previsti nelle misure comuni siano stati interamente attuati. A tale fine, la presente relazione individua particolari motivi di preoccupazione e raccomanda ulteriori raccomandazioni di follow-up.

La Commissione continuerà a lavorare in stretto contatto con le autorità russe per assicurare un seguito tempestivo e adeguato ai motivi di preoccupazione e alle raccomandazioni di follow-up, e ne riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio.