



Bruxelles, 28.11.2013  
COM(2013) 836 final

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

**Quarta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei  
Balceni occidentali in conformità con la dichiarazione della Commissione  
dell'8 novembre 2010**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Quarta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali in conformità con la dichiarazione della Commissione dell'8 novembre 2010

(Testo rilevante ai fini del SEE)

### 1. INTRODUZIONE

Dal 19 dicembre 2009 i cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, del Montenegro e della Serbia, titolari di passaporto biometrico, possono viaggiare verso gli Stati membri dell'Unione europea senza visto a norma del regolamento n. 539/2001<sup>1</sup>. Alle medesime condizioni i cittadini dell'Albania e della Bosnia-Erzegovina beneficiano della stessa libertà di viaggiare senza visto dal 15 dicembre 2010.

La decisione di eliminare l'obbligo del visto è stata frutto di una valutazione approfondita dei progressi compiuti da tali paesi nel soddisfare i requisiti previsti dalle rispettive tabelle di marcia per la liberalizzazione dei visti nei seguenti settori: sicurezza dei documenti, gestione delle frontiere e della migrazione, asilo, lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, diritti fondamentali connessi alla libertà di circolazione. La circolazione senza visto rimane uno dei risultati più importanti raggiunti grazie agli sforzi finora compiuti da questi paesi nel processo di integrazione europea.

In una dichiarazione presentata l'8 novembre 2010 al Consiglio Giustizia e Affari interni, la Commissione ha sottolineato che l'integrità del regime di esenzione dal visto dipende dalla capacità di ciascun paese dei Balcani occidentali di continuare ad attuare le misure definite nella propria tabella di marcia sui visti. Al fine di valutare la sostenibilità delle riforme che sono volte a mantenere l'integrità del regime di esenzione dal visto, la Commissione ha messo a punto un meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti, che si applica a tutti i settori politici definiti nelle tabelle di marcia sui visti.

Il presente documento è la quarta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti pubblicata dalla Commissione dopo la dichiarazione del 2010<sup>2</sup>. La relazione offre una panoramica dello sviluppo del meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti e illustra la valutazione condotta dalla Commissione sulle misure attuate dai paesi dei Balcani occidentali in base alle tabelle di marcia sui visti. La relazione esamina inoltre il funzionamento del regime di esenzione dal visto e formula raccomandazioni riguardo alle riforme necessarie per evitare il ripetersi dei problemi riscontrati nell'attuazione del regime di esenzione dal 2010 ad oggi.

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 81 del 21.3.2001, pag. 1).

<sup>2</sup> Precedenti relazioni: SEC(2011) 695, SEC(2011) 1570, COM(2012) 472.

## **2. RAFFORZAMENTO DEL MECCANISMO DI CONTROLLO SUCCESSIVO ALLA LIBERALIZZAZIONE DEI VISTI**

Il 28 agosto 2012 la Commissione ha pubblicato la sua terza relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti<sup>3</sup>. Tale relazione analizzava i progressi compiuti da ciascun paese esentato dall'obbligo del visto nell'attuare le riforme descritte nella propria tabella di marcia sui visti, esaminava il funzionamento del regime di esenzione dal visto e valutava gli sforzi compiuti da tali paesi per contrastare il ricorso abusivo alle procedure di asilo negli Stati membri dell'Unione.

Il dialogo tra la Commissione e i paesi dei Balcani occidentali riguardo al regime di esenzione dal visto si svolge attraverso il processo di stabilizzazione e associazione. Funzionari della Commissione si sono recati in visita in Montenegro nel gennaio 2013, in Serbia nel maggio 2013 e in Bosnia-Erzegovina nel giugno 2013. Coadiuvati da esperti degli Stati membri, essi hanno potuto verificare la qualità delle riforme attuate da questi paesi esentati dall'obbligo del visto.

Il 5 novembre 2012 si è svolto a Tirana il 10° Forum ministeriale UE-Balcani occidentali in materia di giustizia e affari interni, che è coinciso con un eccezionale afflusso stagionale di richiedenti asilo giunti nell'UE dai Balcani occidentali. I paesi dei Balcani occidentali hanno adottato una dichiarazione comune sulla liberalizzazione dei visti confermando il loro impegno risoluto ad attuare le riforme necessarie per mantenere l'integrità del regime di esenzione dal visto. Il 12 novembre 2012 la Commissione ha organizzato un incontro tra alti funzionari nell'intento di mettere in pratica tali impegni. I partecipanti hanno deciso di rafforzare il meccanismo di relazione sui flussi migratori, sulla base delle allerte mensili di Frontex e delle informazioni fornite da Europol e dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support Office - EASO).

Nel dicembre 2012 ciascuno dei paesi dei Balcani occidentali esentati dall'obbligo del visto ha iniziato a trasmettere alla Commissione statistiche mensili sui flussi migratori verso l'UE. La Commissione ha fatto il punto su questo sistema di relazioni in occasione dell'incontro tra alti funzionari svoltosi a Bruxelles il 22 febbraio 2013.

In risposta alle impennate nelle domande d'asilo pervenute in alcuni paesi nel 2012 e nel 2013, gli Stati membri dell'Unione e i paesi associati Schengen interessati hanno adottato provvedimenti immediati di concerto con le autorità dei Balcani occidentali. L'aumento delle domande di asilo da parte di cittadini albanesi registrato nel Regno Unito all'inizio del 2013 ha indotto le autorità britanniche a inviare a Tirana un funzionario di collegamento incaricato dell'immigrazione. Nell'agosto 2012, di fronte all'ennesimo aumento delle domande d'asilo da parte di cittadini provenienti dalla Serbia e dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, le autorità tedesche competenti per l'asilo hanno reagito ripristinando un'unità di sostegno per i Balcani occidentali che ha permesso di ridurre i tempi necessari per le decisioni in prima istanza. Nel luglio 2012 l'autorità federale svizzera competente in materia di migrazione ha introdotto una procedura accelerata per tutti i richiedenti provenienti da paesi europei esentati dall'obbligo del visto. A seguito di un improvviso aumento delle domande di asilo presentate da cittadini albanesi in Svezia ad aprile e a maggio del 2012, le autorità svedesi hanno inviato funzionari di collegamento in Serbia e in Montenegro e hanno convinto le autorità albanesi a rafforzare i controlli a tutti i valichi di frontiera con l'Albania. La polizia di frontiera albanese ha rafforzato i controlli sui voli per la Svezia provenienti dalla Grecia, dal Kosovo\* e dall'ex

---

<sup>3</sup> COM(2012) 472.

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

Repubblica jugoslava di Macedonia, giacché la maggioranza dei passeggeri albanesi saliva a bordo in questi paesi.

Con il sostegno della rete per l'analisi di rischio nei Balcani occidentali, Frontex ha finora pubblicato 34 relazioni di allerta. La sua analisi annuale dei rischi nei Balcani occidentali 2013, presentata nel maggio 2013 ai partecipanti alla conferenza di Skopje giunti dai paesi dei Balcani occidentali, sintetizza le ultime tendenze registrate per quanto riguarda i controlli alle frontiere esterne dell'Unione e l'immigrazione irregolare da tale regione. Tali relazioni e l'analisi annuale dei rischi forniscono valutazioni approfondite dell'andamento dei flussi migratori dalla regione e delle misure operative che gli Stati membri dell'UE e i paesi esentati dall'obbligo del visto adottano per impedire gli abusi del regime di asilo. La Commissione si basa sulle relazioni di allerta mensili Frontex per fornire resoconti al Consiglio e, all'occorrenza, organizzare incontri tra alti funzionari.

### **3. VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE CONTINUA DELLE MISURE ADOTTATE DAI PAESI DEI BALCANI OCCIDENTALI PER OTTEMPERARE AI REQUISITI DELLE TABELLE DI MARCIA SUI VISTI**

Tale valutazione si basa sulle seguenti fonti: relazioni di allerta mensili e analisi annuale dei rischi nei Balcani occidentali 2013 elaborate da Frontex; statistiche mensili sulle tendenze migratorie trasmesse dai paesi dei Balcani occidentali; resoconti nei quali i paesi esentati dall'obbligo del visto analizzano le cause degli abusi del regime di asilo; ulteriori informazioni trasmesse dall'EASO e da altre agenzie dell'Unione; i risultati delle riunioni dei sottocomitati pertinenti e delle riunioni di dialogo ad alto livello organizzate con ciascun paese nel quadro del processo di stabilizzazione e associazione; e infine gli esiti delle missioni di valutazione mirate condotte da funzionari della Commissione. La valutazione rispecchia la struttura in blocchi della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti di ciascun paese.

#### **3.1. Albania**

Prosegue la produzione e distribuzione di passaporti e carte d'identità biometrici. Dalla loro introduzione nel maggio del 2009, sono stati rilasciati dalle autorità albanesi 2 590 000 passaporti biometrici. L'Albania ha modificato la propria legislazione per rendere più rigide le condizioni alle quali i cittadini possono chiedere il cambiamento di nome, onde scoraggiare i tentativi di eludere i controlli alle frontiere. La legge sull'anagrafe è stata modificata per limitare e controllare le modifiche nei registri anagrafici. Ai sensi di un nuovo decreto emanato dal Ministero dell'Interno, i cittadini che intendono chiedere il cambiamento di nome devono farsi rilasciare dalla polizia di frontiera un certificato da cui risulti che non figurano nell'elenco delle persone soggette a divieto d'ingresso nello spazio Schengen. Tra giugno 2012 e marzo 2013 il 34% circa delle 6 763 domande di cambiamento di nome è stato respinto per mancanza dei suddetti presupposti. Le frodi documentarie, segnatamente l'uso di timbri falsi alle frontiere esterne dell'Unione e l'utilizzo di passaporti contraffatti da parte di cittadini albanesi, rimangono un problema di rilievo.

L'Albania ha compiuto progressi nel campo della gestione delle frontiere. Questo paese ha rafforzato la cooperazione operativa con la Grecia, l'Italia e il Kosovo, attuato l'accordo che istituisce un centro congiunto per la cooperazione di polizia con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e svolto una serie di operazioni di pattugliamento congiunto con il Kosovo, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e il Montenegro. L'Albania ha inoltre collegato il sistema informatico della polizia di frontiera con la banca dati anagrafica ai valichi di frontiera, realizzando così un secondo livello di controllo per contrastare i cambiamenti di nome fraudolenti. Le capacità di analisi dei rischi e di valutazione delle minacce devono essere rafforzate.

In materia di asilo il quadro istituzionale e giuridico di riferimento è già in vigore. Tuttavia in Albania la protezione internazionale è concessa soltanto a un numero assai esiguo di richiedenti. È necessario intensificare gli sforzi in questo settore. Ai rifugiati e alle persone a cui è concessa la protezione sussidiaria non è ancora stato fornito alcun documento di identificazione personale. Il regime dei visti in Albania non è ancora pienamente conforme alle norme dell'Unione europea.

L'Albania ha compiuto passi avanti nel campo della migrazione. Continua ad applicare l'accordo di riammissione con l'UE. Nel 2012 il numero di cittadini albanesi che hanno volontariamente fatto ritorno al loro paese è aumentato rispetto al 2011. Occorre tuttavia rafforzare la capacità istituzionale di attuazione della strategia e del piano d'azione per i rimpatriati.

Si segnalano alcuni progressi nel campo della cooperazione di polizia e della lotta alla criminalità organizzata. Le forze di polizia albanesi stanno procedendo alla revisione delle proprie procedure per migliorare le capacità di rendicontazione degli agenti in prima linea e le indagini proattive. Vi è urgente necessità di potenziare il coordinamento tra istituzioni chiave e di massimizzare le loro capacità investigative sulla criminalità organizzata e sulle forme gravi di criminalità. L'Albania sta per concludere un accordo operativo con Europol.

Si registrano progressi sul fronte della lotta al traffico di droga. Nel primo trimestre del 2013 il numero di procedimenti penali correlati al traffico di stupefacenti è aumentato di quasi il 40%, mentre è cresciuto dell'11,5% il numero di arresti per reati connessi alla droga. Sono aumentati i sequestri di marijuana e cocaina, mentre sono diminuiti i sequestri di eroina.

Si sono compiuti passi avanti nella lotta contro la tratta degli esseri umani, benché lo stesso fenomeno a livello nazionale sia ancora fonte di preoccupazione. Se da un lato sono già state poste in essere le procedure operative standard per identificare le vittime effettive e potenziali e indirizzarle verso le pertinenti strutture di assistenza, dall'altro lato occorre rafforzare le capacità delle autorità di contrasto e la cooperazione internazionale. Un gruppo di lavoro congiunto tra il Ministero dell'Interno, l'ufficio del procuratore generale e il Ministero della Giustizia è stato istituito nel novembre del 2012 allo scopo di discutere casi concreti di tratta degli esseri umani. I risultati di questa iniziativa devono essere monitorati.

Si registrano alcuni progressi nel settore del riciclaggio di denaro. Le forze di polizia hanno elaborato valutazioni del rischio e le hanno condivise con altri organismi. Sulla base delle raccomandazioni del comitato Moneyval, il codice penale è stato modificato al fine di escludere l'assimilazione del reato di riciclaggio di denaro al reato di base e di introdurre il concetto di "autoriciclaggio" (impiego dei proventi di attività illecite da parte dello stesso autore). Il numero di condanne nei casi di riciclaggio di denaro è aumentato (rispetto a una base modesta), così come il numero di denunce di operazioni finanziarie sospette.

L'Albania ha compiuto progressi nella lotta alla corruzione. Il quadro giuridico e istituzionale è, in larga misura, già operativo, ma non sono ancora stati rimossi gli ostacoli che impediscono di condurre opportune indagini sui funzionari pubblici e sui magistrati. Non sono ancora stati conseguiti solidi risultati sul piano delle indagini, delle azioni penali e delle condanne a tutti i livelli ma gli sforzi profusi hanno iniziato a produrre i loro effetti. Tra il 2012 e il 2013 il numero dei casi di corruzione perseguiti è passato da 22 a 45, il numero delle indagini proattive è salito da 19 a 32 e le operazioni di polizia condotte in casi di corruzione e in relazione ai reati dei cosiddetti "colletti bianchi" sono aumentate da 5 a 11.

Nel campo dei diritti fondamentali i progressi non sono stati omogenei: si sono registrati miglioramenti per quanto riguarda i diritti delle donne e la lotta contro la discriminazione, mentre sono stati compiuti scarsi passi avanti per quanto concerne l'integrazione dei Rom. È

necessario applicare con maggiore efficacia gli strumenti di politica destinati ai gruppi vulnerabili. La strategia per il miglioramento delle condizioni di vita dei Rom non è coerente. Sono state adottate misure per affrontare la questione dei minori Rom non registrati. L'attuazione delle misure previste nel piano nazionale d'azione relativo al Decennio di integrazione del Rom deve essere intensificata. Nel complesso i Rom vivono ancora in condizioni precarie e sono spesso oggetto di discriminazioni, soprattutto per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, all'occupazione, alla tutela sanitaria e all'alloggio.

### **3.2. Bosnia-Erzegovina**

La Bosnia-Erzegovina ha compiuto progressi sul fronte della sicurezza dei documenti. Le autorità hanno rilasciato 1 791 444 passaporti biometrici ma sono ancora in circolazione 62 565 vecchi passaporti. La Bosnia-Erzegovina ha adottato una nuova legge sui passaporti ed ha avviato i preparativi per il rilascio del passaporto biometrico di terza generazione. Da marzo 2013 sono emesse carte di identità elettroniche di nuova generazione; finora ne sono state personalizzate 258 077. Non sono ancora state adottate le proposte di modifica della legge in materia di residenza.

È in corso l'attuazione della strategia riveduta e del piano d'azione per la gestione integrata delle frontiere e sono già stati istituiti i meccanismi di controllo. Sono proseguiti la cooperazione operativa e lo scambio di informazioni con Frontex. Sono state organizzate ulteriori attività di formazione destinate alla polizia di frontiera. Un centro comune di analisi dei rischi sta elaborando analisi strategiche per conto delle autorità pertinenti. Sono stati migliorati i sistemi di sorveglianza ai valichi di frontiera. È proseguita la cooperazione con i paesi vicini e le frequenti operazioni di pattugliamento congiunto delle frontiere hanno migliorato la capacità di intercettare gli immigrati irregolari e le merci di contrabbando. La Bosnia-Erzegovina ha chiuso 44 località identificate come valichi di frontiera non autorizzati lungo il confine con il Montenegro. Resta in sospeso la chiusura dei valichi di frontiera non autorizzati con la Serbia.

In tema di asilo, sono state adottate le modifiche della legge che disciplina il trasferimento e il soggiorno degli stranieri e dei richiedenti asilo; ciò ha permesso di allineare maggiormente la legislazione alle norme internazionali e dell'Unione. È necessario un ulteriore impegno per allineare all'*acquis* dell'Unione le disposizioni in materia di trattenimento. Sono stati adottati una nuova strategia per la migrazione e l'asilo e un piano d'azione. A Trnovo le autorità hanno costruito un centro permanente di accoglienza per i richiedenti asilo. Le capacità del sistema di asilo sembrano sufficienti per far fronte all'attuale numero di domande di asilo. Ai responsabili in materia di asilo è stata impartita una formazione supplementare.

La Bosnia-Erzegovina ha realizzato progressi in materia di migrazione. È ormai operativo il centro di permanenza temporanea per immigrati in situazione irregolare. È in corso l'attuazione dell'accordo di riammissione con l'Unione europea. La strategia per il reinserimento dei rimpatriati deve essere pienamente attuata.

La Bosnia-Erzegovina ha preparato la stesura di una nuova strategia in materia di lotta alla criminalità organizzata che si basa sul modello di valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA) di Europol. La strategia precedente si è protratta fino al 2012. Il sistema di scambio elettronico dei dati tra le autorità di contrasto e i magistrati delle procure è diventato operativo, anche se la direzione per il coordinamento di polizia non ha accesso alle corrispondenti banche dati. La mancanza di uno scambio sistematico di intelligence e di informazioni in materia penale e l'assenza di un coordinamento efficace ostacolano la lotta alla criminalità organizzata. È di prossima adozione un progetto di legge in materia di protezione dei testimoni. Non esiste un sistema efficace di confisca dei beni.

Nel 2012 sono state condotte varie operazioni di polizia congiunte su larga scala con paesi terzi nel settore della lotta alla tratta degli esseri umani e al traffico di armi e droga. La tabella di marcia tra Europol e il Ministero della Sicurezza deve essere pienamente attuata. La valutazione della protezione dei dati da parte di Europol, necessaria per concludere un accordo operativo, è stata ultimata e trasmessa per parere all'autorità di controllo comune di Europol.

Per quanto riguarda la lotta al traffico di droga, la capacità delle istituzioni di coordinare e attuare il quadro strategico rimane debole. Occorre potenziare le capacità delle autorità di contrasto. L'attuazione della precedente strategia nazionale antidroga e del relativo piano d'azione si è rivelata inadeguata. Non sono ancora stati adottati gli emendamenti alla legge sulla prevenzione e sulla repressione dell'abuso di droghe, che prevedono l'istituzione di un Ufficio per le droghe. È proseguita la cooperazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.

Sono stati adottati una nuova strategia e un nuovo piano d'azione nel campo della lotta alla tratta degli esseri umani. Nei codici penali della Republika Srpska e del distretto di Brčko sono state integrate disposizioni relative alla tratta. Modifiche analoghe del codice penale a livello statale e federale devono ancora essere adottate. È aumentato il numero delle vittime identificate. Continuano le campagne educative rivolte a operatori sociali, insegnanti, ispettori del lavoro e magistrati delle procure. Il Dipartimento incaricato della lotta contro la tratta degli esseri umani, istituito all'interno dell'ufficio del coordinatore nazionale, e la banca dati sulle vittime della tratta non sono ancora pienamente operativi.

Mancano ancora misure efficaci di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento delle attività terroristiche. È necessario migliorare la legislazione vigente e l'attuazione della strategia e del piano d'azione per la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Occorre adottare una nuova legge sul riciclaggio di denaro e sul finanziamento del terrorismo, nonché le modifiche del codice penale, sulla base delle raccomandazioni del comitato Moneyval. Il piano d'azione volto ad applicare le raccomandazioni del comitato Moneyval deve essere attuato. È proseguito lo scambio di informazioni tramite il Gruppo Egmont, una rete di unità di informazione finanziaria (UIF).

È stata rinviata l'attuazione della nuova strategia anti-corruzione e del relativo piano d'azione. L'autorità per la prevenzione della corruzione e il coordinamento della lotta alla corruzione ha assunto personale ma non è ancora pienamente operativa. La corruzione rimane diffusa sia nel settore pubblico sia in quello privato. Servono interventi urgenti e più incisivi da parte delle autorità di contrasto e delle procure. Sono ancora scarsi i risultati conseguiti in termini di indagini, azioni penali e condanne nei casi di corruzione. È stata adottata una nuova legge sul finanziamento dei partiti politici ma la legislazione in questo settore resta frammentaria. Gli emendamenti alla legge sul conflitto d'interessi richiedono ulteriore lavoro. Non esistono norme a tutela degli informatori.

Per quanto riguarda i diritti fondamentali connessi alla libertà di circolazione, la situazione dei Rom è leggermente migliorata. In seno al governo è stato istituito un comitato per i Rom incaricato di controllare l'attuazione della strategia relativa ai Rom e di riesaminare il Decennio di integrazione dei Rom che copre il periodo 2005-2015. Il comitato, composto in ugual misura da rappresentanti della comunità Rom e da rappresentanti di istituzioni pertinenti per un totale di 22 membri, si è riunito due volte e ha stanziato fondi per progetti destinati ad affrontare il problema dell'accesso dei Rom all'occupazione, all'alloggio e all'assistenza sanitaria. Non si registrano tuttavia miglioramenti sostanziali per quanto riguarda la situazione delle donne e dei bambini Rom. Un elevato numero di bambini Rom non è iscritto nei registri anagrafici al momento della nascita e non può frequentare la scuola

né beneficiare dell'assicurazione malattia. Il fenomeno dell'accattonaggio minorile organizzato continua a destare preoccupazione.

### **3.3. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**

L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha compiuto progressi nel campo della sicurezza dei documenti. Tra aprile 2007 e dicembre 2012 le autorità hanno rilasciato 1 603 993 passaporti biometrici. Le procedure di rilascio dei documenti funzionano regolarmente. Da febbraio 2012 è consentito utilizzare soltanto passaporti biometrici.

Per quanto riguarda la gestione delle frontiere, proseguono la cooperazione operativa e lo scambio di dati con Frontex. Nel primo trimestre del 2013 l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha effettuato 87 operazioni di pattugliamento congiunto con la Bulgaria, l'Albania, la Serbia e il Kosovo. Sono proseguiti i lavori sulla diffusione del sistema di radiocomunicazione TETRA. Alla polizia di frontiera è stata impartita una formazione supplementare. Le capacità istituzionali e funzionali del centro di coordinamento nazionale per la gestione delle frontiere rimangono deboli.

In materia di asilo è stato adottato un programma nazionale per l'integrazione. Grazie al sostegno dell'UNHCR è iniziata la costruzione di 20 strutture di accoglienza. Nel 2012 sono pervenute 527 domande di asilo, ovvero 213 in meno rispetto al 2011, presentate soprattutto da cittadini afgani e pakistani. Continuano le campagne d'informazione rivolte ai richiedenti asilo. La capacità dell'Unità Asilo del Ministero dell'Interno è migliorata grazie alla formazione aggiuntiva impartita al personale. Il quadro legislativo e istituzionale è soddisfacente ma è necessario migliorarne l'attuazione. Sono stati compiuti passi avanti per accelerare la procedura di attribuzione di documenti d'identità ai richiedenti asilo. Permangono problemi per quanto riguarda il reperimento di interpreti per i colloqui con i richiedenti.

In tema di migrazione, la legge sugli stranieri è stata modificata per semplificare le procedure di concessione dei permessi di soggiorno provvisori. Nel 2012 sono stati individuati 682 immigrati irregolari; nei primi due mesi del 2013 ne sono stati individuati 111. La capacità di affrontare e gestire i flussi migratori è insufficiente, se si considera il crescente numero di migranti in transito sul territorio di questo paese. Prosegue l'attuazione dell'accordo di riammissione con l'UE.

Nel settore della lotta alla criminalità organizzata il Centro per la repressione della criminalità grave e organizzata presso il Ministero dell'Interno ha avuto difficoltà ad assumere nuovo personale. La banca dati nazionale di intelligence in materia penale per la raccolta di informazioni, non è ancora operativa. Il centro di coordinamento nazionale per la lotta contro il crimine organizzato non è ancora stato istituito. La cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata tra le autorità di contrasto pertinenti (il Ministero dell'Interno, la procura generale, l'amministrazione doganale e la polizia finanziaria) deve migliorare. Sono proseguite le attività di formazione per l'attuazione della nuova legge in materia di procedura penale.

L'azione dei magistrati delle procure non è sufficientemente efficace in quanto essi non hanno accesso diretto alle banche dati sulle attività di contrasto della criminalità. La polizia non può contare su un meccanismo di controllo esterno solido e indipendente. La cooperazione doganale e di polizia in materia di sequestri di droga è migliorata e sono state portate a termine con successo varie operazioni internazionali di polizia contro le reti di trafficanti di droga. Occorre rafforzare la capacità in risorse umane del Dipartimento per le droghe illecite del Ministero dell'Interno. È proseguita la cooperazione internazionale e regionale nel settore della lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera. L'ex Repubblica jugoslava di

Macedonia ha ratificato un accordo operativo ma non ha ancora distaccato un funzionario di collegamento presso Europol.

Sono stati adottati una nuova strategia e un piano d'azione contro la tratta degli esseri umani in cui si pone l'accento sull'identificazione delle vittime, sulla prevenzione e su un migliore reinserimento delle vittime. È prevista l'istituzione di un fondo statale per il risarcimento delle vittime della tratta. Sei squadre mobili per l'identificazione precoce delle vittime potenziali sono state istituite a livello locale in partenariato con alcune ONG. Sono proseguite le attività di formazione destinate alle forze di polizia, compresa la polizia di frontiera, ai magistrati delle procure, ai giudici e ai dipendenti pubblici. Nel 2012, 24 persone sono state condannate nell'ambito di quattro casi di tratta degli esseri umani. La lotta alla tratta non segue ancora un approccio globale, pluridisciplinare e orientato alle vittime. Occorre potenziare le capacità di identificazione e reinserimento delle vittime, e di azione penale nei confronti degli autori dei reati.

Sotto il profilo della lotta alla corruzione, nel 2012 il quadro legislativo è stato rafforzato per consentire alla Commissione statale per la prevenzione della corruzione di effettuare una verifica sistematica delle dichiarazioni sul conflitto d'interessi. Nel 2012 sono state verificate 483 dichiarazioni rese da membri del governo, parlamentari e funzionari pubblici e sono emersi 9 casi di conflitto d'interessi. 123 persone avevano ommesso di presentare la dichiarazione e per 26 di loro sono stati avviati procedimenti d'infrazione. Nel primo trimestre del 2013 è stato adottato un piano dettagliato di verifica delle dichiarazioni presentate dalla magistratura e dagli organi locali di autogoverno.

Sono state condotte ulteriori attività di formazione destinate a giudici, pubblici ministeri, personale delle autorità di contrasto e dipendenti pubblici. Il sistema di controllo del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali è stato rafforzato attraverso emendamenti alla legge sul finanziamento dei partiti politici adottati nel novembre 2012. È in corso di realizzazione un resoconto delle indagini, dei rinvii a giudizio, delle condanne e delle sentenze, anche per casi di corruzione nelle alte sfere. L'assunzione di tre pubblici ministeri, che si aggiungono ai dieci già in carica, ha potenziato le capacità dell'Ufficio della procura per la criminalità organizzata. È necessario migliorare la cooperazione tra servizi e far sì che i pubblici ministeri abbiano accesso alle pertinenti banche dati sulle attività di contrasto.

Per quanto riguarda i diritti fondamentali, è in corso l'attuazione del piano d'azione per l'integrazione dei Rom, che prevede misure volte a migliorare ulteriormente il loro accesso all'occupazione, all'istruzione, all'alloggio e ai documenti personali. Finora sono stati aperti 11 centri d'informazione che aiutano i Rom ad accedere ai servizi sociali ed educativi. È stato portato avanti un progetto sul gratuito patrocinio per la comunità Rom. È in corso di attuazione un progetto regionale sulle migliori prassi per l'integrazione dei Rom nei Balcani occidentali. La Commissione per la tutela contro le discriminazioni, inoltre, ha in programma la nomina di un rappresentante della comunità Rom.

### **3.4. Montenegro**

Tra maggio 2008 e marzo 2013 le autorità montenegrine hanno rilasciato 344 004 passaporti biometrici.

Nel settore della gestione integrata delle frontiere il governo ha adottato una nuova strategia, corredata di un piano d'azione, che non è ancora coerente con il concetto UE di gestione integrata delle frontiere. Occorre rafforzare la sorveglianza delle frontiere marittime e, soprattutto, delle frontiere terrestri, attraverso maggiori investimenti nelle attrezzature per la sorveglianza. È necessario istituire un centro di coordinamento nazionale. È proseguita la cooperazione transfrontaliera con i paesi confinanti; nel 2012 sono stati organizzati 709

pattugliamenti congiunti. Resta in sospeso la chiusura dei valichi di frontiera non autorizzati lungo il confine con la Bosnia-Erzegovina.

Per quanto riguarda l'asilo, l'allineamento della legislazione con l'*acquis* rimane incompleto. Le statistiche in materia di asilo relative alla prima metà del 2013 indicano un totale di 876 richiedenti asilo. La maggioranza dei richiedenti si rende irreperibile prima che le rispettive domande possano essere esaminate. Le domande d'asilo sono state presentate soprattutto da cittadini algerini, seguiti dai cittadini tunisini e afgani. L'apertura del nuovo centro di accoglienza di Spuz per i richiedenti asilo è stata rinviata. La struttura di accoglienza temporanea di Konik deve soddisfare condizioni minime di accoglienza, in particolare sul piano dell'assistenza sanitaria. Il problema dell'alloggio dei richiedenti asilo deve essere esaminato con maggiore attenzione.

Nel campo della migrazione il governo ha adottato un nuovo piano d'azione volto ad attuare la strategia per la gestione della migrazione. Il Montenegro continua ad applicare l'accordo di riammissione concluso con l'Unione europea. Sono necessari ulteriori sforzi per affrontare i problemi dell'immigrazione irregolare, dell'integrazione dei migranti e della tutela delle persone vulnerabili. Il centro per l'accoglienza degli immigrati irregolari non è ancora operativo.

Nel settore della lotta alla criminalità organizzata è stato predisposto un nuovo piano d'azione. I nuovi emendamenti al codice penale comprendono disposizioni in materia di criminalità informatica, riciclaggio di denaro, finanziamento di attività terroristiche e tratta degli esseri umani. La cooperazione tra servizi è compromessa dall'assenza di un sistema di comunicazione sicuro e dall'accesso insufficiente ai dati da parte di tutte le istituzioni pertinenti. Lo strumento delle indagini finanziarie non è ancora utilizzato in maniera sistematica: il numero delle indagini e il volume dei beni recuperati sono ancora modesti. Mancano disposizioni di legge specifiche in materia di confisca provvisoria, permanente ed estesa. Il limite di sei mesi per la custodia cautelare dovrebbe essere esteso, giacché compromette l'efficacia delle indagini. Il tempo di impiego dei mezzi investigativi speciali dovrebbe essere prolungato. È in corso l'applicazione del modello di attività di polizia basata sull'intelligence ed è necessario proseguire l'attività di formazione in questo campo. Le unità di polizia specializzate nella lotta alla criminalità organizzata, comprese la criminalità informatica e la tratta degli esseri umani, registrano tuttora una carenza di personale, anche a livello regionale.

Per quanto riguarda la tratta degli esseri umani, il Montenegro è considerato un paese di origine, di transito e di destinazione. Sono stati adottati una nuova strategia nazionale e un piano d'azione per la lotta alla tratta. Il codice penale è stato modificato per migliorare l'identificazione delle vittime e introdurre reati quali il traffico di parti del corpo umano. Il codice contempla inoltre la schiavitù e il matrimonio forzato quali reati penali derivanti dalla tratta degli esseri umani.

È proseguita la stretta cooperazione con Europol, Interpol, le forze di polizia degli Stati membri e quelle dei paesi confinanti, soprattutto nel campo della lotta al traffico di droga. Il Ministero della Sanità, in collaborazione con il Ministero dell'Interno, ha approntato una nuova strategia anti-droga e un piano d'azione, che prevedono misure in materia di prevenzione, riabilitazione, cure mediche e gestione delle forniture.

Per quanto riguarda la lotta alla corruzione, il quadro giuridico deve essere ulteriormente rafforzato e attuato. La tutela degli informatori è stata rafforzata attraverso l'introduzione di nuove disposizioni in materia di diritto del lavoro; resta tuttavia modesto il numero di denunce di corruzione presentate dai cittadini. È stato predisposto un nuovo piano d'azione volto ad attuare la strategia di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Resta tuttavia

necessario rafforzare i meccanismi di controllo del conflitto d'interessi e del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, nonché l'applicazione delle sanzioni e i meccanismi di controllo sugli appalti pubblici. Occorre promuovere la capacità professionale e l'indipendenza delle istituzioni di controllo, in particolare la commissione elettorale nazionale, la Corte dei conti e la commissione per la prevenzione del conflitto d'interessi. Quest'ultima dovrebbe poter accedere a tutte le banche dati pertinenti di altri organismi statali. Non è ancora stato effettuato il recupero dei beni nei casi di corruzione. Sono proseguite le campagne di sensibilizzazione sulla denuncia di casi di corruzione. La direzione per le misure anti-corruzione è stata trasferita sotto la responsabilità del Ministero della Giustizia. Tuttavia essa non dispone degli strumenti necessari per garantire un efficace coordinamento delle attività di prevenzione della corruzione. I dati sulle condanne nei casi di corruzione indicano un numero assai elevato di assoluzioni sia in primo grado sia in appello.

Nel campo dei diritti fondamentali connessi alla libera circolazione, nel gennaio 2013 è stato adottato l'ultimo piano d'azione per l'attuazione della strategia relativa ai rifugiati e agli sfollati interni. Il piano prevede misure volte a garantire il riconoscimento dello status e a favorire l'integrazione socioeconomica, anche per quanto riguarda l'occupazione, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali e l'alloggio, ma la sua attuazione rimane insufficiente. Sono proseguite le attività di sensibilizzazione. Sono stati compiuti passi avanti verso la legalizzazione dello status di sfollati. Nel gennaio 2013 il governo ha presentato al Parlamento un emendamento alla legge sugli stranieri, che ha prorogato fino a dicembre 2013 il termine per la presentazione delle domande per il rilascio del permesso di soggiorno permanente. Sono in corso i preparativi per una serie di visite in Kosovo volte a consentire alle persone sfollate di raccogliere la documentazione necessaria per regolarizzare la loro posizione in Montenegro. Non è ancora stata attuata la strategia, adottata nell'aprile 2012, volta a migliorare la situazione delle comunità Rom, ashkali ed egiziana. Sono necessari ulteriori sforzi per migliorare le condizioni di vita nel campo di Konik.

Nell'ottobre 2013 il Montenegro ha adottato piani d'azione generali per i capitoli 23 e 24 del negoziato di adesione che riguardano l'attuazione di riforme nel campo della magistratura, dei diritti fondamentali, della giustizia, della libertà e della sicurezza.

### **3.5. Serbia**

Continua il processo di produzione e distribuzione di passaporti biometrici e carte d'identità sicure. Nel 2012 la Serbia ha emesso 584 668 passaporti biometrici. È necessario migliorare il funzionamento e le comunicazioni della direzione di coordinamento speciale, incaricata dell'emissione di documenti di viaggio destinati ai residenti in Kosovo.

Per quanto riguarda la gestione delle frontiere, la Serbia ha continuato ad attuare la strategia e il piano d'azione per la gestione integrata delle frontiere. È proseguita la cooperazione transfrontaliera con la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, sono state migliorate le dotazioni per la videosorveglianza e sono state condotte operazioni congiunte con i paesi confinanti. Resta in sospeso la chiusura dei valichi di frontiera non autorizzati lungo il confine con la Bosnia-Erzegovina. Il sistema di allerta rapida per l'individuazione di documenti di viaggio falsi funziona regolarmente. La Serbia ha inoltre rafforzato i controlli ad alcuni valichi di frontiera per impedire l'abuso del diritto di asilo negli Stati membri. L'analisi dei rischi abbinata ai controlli sulle agenzie di viaggio e alle tecniche investigative ha consentito alla polizia e al Ministero dei Trasporti, in vari casi, di impedire gli abusi del regime di asilo. La Serbia ha inoltre modificato il proprio codice penale introducendo il reato di facilitazione dell'abuso del regime di asilo all'estero e ha intensificato le indagini nei confronti delle società di trasporti e delle agenzie di viaggio sospettate di facilitare l'immigrazione irregolare

verso l'Unione europea. Le autorità hanno promosso 7 azioni penali nei confronti di 8 persone sulla base di queste nuove disposizioni in materia penale.

Nel 2012 il dialogo tra Belgrado e Pristina ha prodotto notevoli risultati per quanto riguarda l'attuazione della gestione integrata delle frontiere. A fine dicembre 2012 erano diventati operativi quattro gate, compresi i due nel Kosovo settentrionale; da febbraio 2013 sono operativi tutti e sei i gate tra Serbia e Kosovo. Le parti hanno inoltre convenuto di iniziare a riscuotere i dazi doganali. Per quanto riguarda la libera circolazione, il regime di circolazione basato sulle carte di identità è diventato operativo. Entrambe le parti continuano ad applicare l'accordo sui timbri doganali. Si osservano progressi anche per quanto riguarda i registri dell'anagrafe. La cooperazione della Serbia con EULEX è ulteriormente migliorata. I contatti diretti ad alto livello e i contatti a livello operativo continuano ad agevolare la cooperazione, anche per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata. La Serbia deve continuare a dare prova di impegno per la normalizzazione delle relazioni con il Kosovo.

Nel settore dell'asilo non si registrano progressi di rilievo. Il quadro legislativo è ampiamente conforme agli standard dell'UE ma deve essere attuato in maniera efficace. La mancanza di procedure di asilo adeguate tende a incoraggiare i richiedenti asilo a considerare la Serbia un paese di transito nella migrazione (irregolare) verso altri paesi dell'UE. La Serbia dispone di due centri di accoglienza che non hanno capacità sufficienti per fornire servizi a tutti i richiedenti asilo. L'accesso alle procedure di asilo dipende dall'ottenimento di una sistemazione in un centro di accoglienza. È necessario che la Serbia migliori il proprio regime di asilo istituendo un terzo centro, sviluppando un sistema di trattamento dei dati biometrici dei richiedenti asilo e migliorando le condizioni per la loro integrazione. Questo paese dovrebbe compiere ulteriori sforzi per allineare la propria normativa all'*acquis* dell'UE sulla migrazione legale, in particolare per quanto riguarda il diritto al ricongiungimento familiare, il soggiorno di lungo periodo e le condizioni di ammissione di cittadini di paesi terzi per finalità di studio. Sono stati mossi i primi passi verso la creazione di una banca dati nazionale per il controllo dei dati personali e delle impronte digitali dei richiedenti asilo.

Nel settore della migrazione la Serbia ha adottato varie misure. Il Commissariato per i rifugiati e la migrazione, in collaborazione con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM), ha attuato una serie di misure per il potenziamento delle capacità degli uffici comunali che si occupano di migrazione e reinserimento; l'obiettivo è migliorare i servizi sociali ed educativi per i rimpatriati e le loro famiglie. Le autorità e l'OIM hanno inoltre organizzato una serie di tavole rotonde per la società civile serba sui temi della migrazione, del reinserimento e della riammissione. La Serbia continua ad applicare l'accordo di riammissione con l'UE; si calcola che questo paese abbia accettato il 95% circa delle domande di riammissione provenienti dagli Stati membri.

La Serbia ha compiuto passi avanti nella lotta alla criminalità organizzata. La sua nuova strategia sulle attività di polizia basate sull'intelligence è in fase di attuazione. Nel periodo oggetto della relazione il procuratore speciale per la criminalità organizzata ha avviato una serie di azioni penali di alto profilo; tuttavia non è ancora stato istituito un sistema di scambio di informazioni tra le forze di polizia e i pubblici ministeri. La Serbia sta per concludere un accordo operativo con Europol. Nel 2012 i sequestri di beni sono aumentati ma la confisca temporanea e il congelamento dei beni si sono rivelati difficili nel quadro del nuovo codice penale serbo. La capacità di condurre indagini finanziarie complesse è ancora minima, anche se la UIF ha adottato un approccio più proattivo nell'avviare le indagini finanziarie e la polizia criminale ha proseguito la collaborazione con Interpol e con la rete CARIN (rete interagenzie per il recupero dei beni) nei casi transfrontalieri di riciclaggio di denaro. Si registrano lievi miglioramenti per quanto riguarda il recupero dei beni ma i risultati restano modesti.

La Serbia rimane un paese di origine, di transito e di destinazione per le vittime della tratta degli esseri umani. Nel 2012 il numero di vittime serbe della tratta è diminuito ma i criminali serbi rientrano numericamente tra le prime dieci nazionalità di persone che svolgono tale attività illecita. Austria, Slovenia, Grecia e Croazia hanno segnalato il maggior numero di vittime serbe nel 2012. La Serbia sta intensificando la cooperazione con l'Italia, la Romania e la Bulgaria, la Francia e il Belgio nella lotta alla tratta degli esseri umani. Le autorità serbe hanno avviato una serie di indagini e condotto campagne di sensibilizzazione e attività di formazione rivolte ai soggetti interessati. È stato istituito un nuovo centro per la tutela delle vittime della tratta, che tuttavia non è ancora operativo. La lotta alla tratta degli esseri umani non segue ancora un approccio globale e orientato alle vittime che ponga l'accento sull'individuazione delle vittime e sul loro accesso all'assistenza e alla protezione.

Sono stati compiuti progressi sul fronte della lotta alla corruzione. La Serbia ha messo a punto un quadro giuridico e istituzionale adeguato, che comprende un'autorità anti-corruzione e una nuova legge sul finanziamento dei partiti politici in linea con gli standard europei. Le elezioni generali del 2012 si erano già svolte nel quadro della nuova legge e le autorità si accingono a verificare se i partiti politici ottemperano alle nuove disposizioni. Nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata serve ancora un approccio proattivo e basato sull'intelligence. Sono stati adottati una nuova strategia anticorruzione e un piano d'azione. L'autorità anti-corruzione non ha ancora conseguito risultati importanti per quanto riguarda il controllo efficace del finanziamento dei partiti e deve migliorare la cooperazione con le controparti pertinenti per verificare le dichiarazioni patrimoniali. Le norme riguardanti gli informatori non sono attuate in maniera efficace.

La Serbia ha compiuto progressi nel campo dei diritti fondamentali connessi alla libertà di circolazione. Il Commissariato per i rifugiati e la migrazione, in collaborazione con l'OIM, ha attuato una serie di progetti a livello locale per potenziare le capacità in materia di reintegrazione. A questi progetti hanno partecipato comuni e ONG. Il governo ha inoltre adottato, grazie al sostegno finanziario dell'UE, una strategia nazionale e un piano d'azione per migliorare la condizione dei Rom. Il piano nazionale per l'occupazione 2013 individua nell'occupazione dei Rom una priorità dei progetti per la creazione di posti di lavoro. Si registrano lievi miglioramenti per quanto riguarda l'istruzione di base, l'iscrizione nelle scuole, l'iscrizione nei registri anagrafici (compresa la regolarizzazione dello status di "persone giuridicamente invisibili") e l'accesso alle cure sanitarie per i rimpatriati. Ciononostante la situazione complessiva dei Rom rimane precaria. Il governo serbo dovrebbe continuare ad attuare misure a breve e a medio termine volte a migliorare le condizioni socioeconomiche dei Rom, in particolare per quanto riguarda il loro accesso all'istruzione, al mercato del lavoro, alla formazione professionale, ai servizi sociali e all'assistenza sanitaria.

#### **4. FUNZIONAMENTO DEL REGIME DI ESENZIONE DAL VISTO NEL 2012 E NEI PRIMI SEI MESI DEL 2013**

##### **4.1. Panoramica degli sviluppi**

Nel 2012 gli **abusi del regime di asilo** hanno continuato a compromettere il funzionamento del regime di esenzione dal visto tra i Balcani occidentali e l'Unione europea. Secondo Eurostat negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen il numero totale delle domande di asilo presentate da cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto è salito a 47025 nel 2012, con un aumento del 63% rispetto al 2011 (figura 6.1). Il dato complessivo riferito al 2012 è il più elevato da quando è stato abolito l'obbligo del visto per i cittadini dei paesi dei Balcani occidentali. Nei primi nove mesi del 2013 il numero totale delle domande di asilo presentate da cittadini dei cinque Stati esenti era

diminuito di appena il 5,6% rispetto ai primi nove mesi del 2012<sup>4</sup>. I flussi dei richiedenti asilo nel 2013 hanno seguito un andamento notevolmente simile a quello registrato nel 2012.

Secondo Eurostat nel 2012 i cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto rappresentavano il 13% circa di tutti i richiedenti asilo negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen<sup>5</sup>. Quasi il 92% di queste domande è stato presentato nei sei Stati membri dell'UE e paesi associati Schengen maggiormente sollecitati: **Germania, Svezia, Francia, Svizzera, Belgio e Lussemburgo**. Tra il 2009 e il 2012 le domande affluite in questi paesi sono aumentate dal 64% al 92% di tutte le domande presentate nello spazio Schengen da cittadini dei Balcani occidentali (figura 6.2).

Il notevole aumento delle domande di asilo provenienti dai Balcani occidentali che è stato registrato nel 2012 ha avuto un diverso impatto sugli Stati membri dell'UE e sui paesi associati Schengen interessati (figura 6.3):

- Germania: 22 715 domande di asilo (+143%);
- Svezia: 6 410 domande di asilo (+31%);
- Francia: 5 505 domande di asilo (+133%);
- Svizzera: 3 670 domande di asilo (+31%);
- Belgio: 3 315 domande di asilo (-36%);
- Lussemburgo: 1 435 domande di asilo (-9%).

Il **tasso di riconoscimento del diritto di asilo**<sup>6</sup> in questi Stati membri e paesi associati Schengen è diminuito dal 2,8% al 2,3% tra il 2011 e il 2012 (figura 6.4). Questa percentuale, per quanto minima, varia notevolmente tra i richiedenti asilo: soltanto l'1,3% circa dei richiedenti asilo montenegrini, lo 0,7% dei richiedenti asilo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e l'1,7 dei richiedenti asilo serbi hanno ottenuto protezione internazionale nei suddetti sei Stati membri e paesi associati Schengen. Al contempo nel 2012 l'asilo è stato concesso al 9,1% dei richiedenti albanesi<sup>7</sup> e al 3,2% dei richiedenti asilo provenienti dalla Bosnia-Erzegovina.

Le domande di asilo provenienti da **ciascuno dei paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto sono aumentate** nel 2012. A presentare il maggior numero di domande di asilo sono stati i cittadini della Serbia e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, mentre i cittadini albanesi hanno soppiantato i cittadini della Bosnia-Erzegovina come terzo maggiore gruppo di richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali. Nel 2012 sono notevolmente aumentate (seppur partendo da una base inferiore) anche le domande di asilo da parte di cittadini montenegrini (figure da 6.5 a 6.9):

- domande di asilo da parte di cittadini serbi: 20 935 (+35%);

<sup>4</sup> Nei primi nove mesi del 2013 Frontex ha calcolato 16 940 domande di asilo presentate da cittadini dei paesi dei Balcani occidentali nei primi cinque paesi di destinazione, registrando un calo del 5,6% rispetto ai primi nove mesi del 2012. Nei primi tre trimestri del 2013 le domande ricevute dalla Germania sono aumentate del 70% rispetto al corrispondente periodo del 2012, mentre le domande di asilo sono diminuite in Svezia, in Svizzera, in Belgio e in Lussemburgo.

<sup>5</sup> Su un totale di 360 880 domande di asilo presentate nell'UE e nei paesi associati Schengen nel 2012, 47 025 provenivano da cittadini dei paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto.

<sup>6</sup> Il tasso di riconoscimento è calcolato come rapporto tra il numero delle decisioni favorevoli (che conferiscono lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria o lo status umanitario) e il numero totale delle decisioni in prima istanza.

<sup>7</sup> Questa percentuale particolarmente elevata che riguarda i cittadini albanesi è stata probabilmente influenzata dalla decisione del *Conseil d'État* francese, adottata nel marzo 2012, di deperennare l'Albania dall'elenco dei paesi di origine sicuri.

- domande di asilo da parte di cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: 10 740 (+64%);
- domande di asilo da parte di cittadini albanesi: 7 705 (+143%);
- domande di asilo da parte di cittadini della Bosnia-Erzegovina: 6 335 (+117%);
- domande di asilo da parte di cittadini montenegrini: 1 310 (+96%).

Gli anni precedenti erano stati contraddistinti da una duplice tendenza stagionale: un “picco primaverile” più contenuto intorno a marzo e un “**picco autunnale**” più rilevante con l’inizio della stagione fredda. Nel 2012 non si è registrato un “picco primaverile” di rilievo ma si è osservato, da aprile in poi, un incremento lineare del numero di domande di asilo, che è culminato in un improvviso e massiccio aumento delle domande di asilo in ottobre. Nel solo mese di ottobre 2012 nei sei Stati membri dell’UE e paesi associati Schengen maggiormente sollecitati sono pervenute 8 605 domande di asilo presentate da cittadini dei Balcani occidentali; si tratta del dato mensile più rilevante da quando è stato abolito l’obbligo del visto per i cittadini dei Balcani occidentali. Alla fine del 2012 il numero delle domande di asilo era sceso ai livelli registrati nei periodi “non di punta”. Nel 2013 l’andamento complessivo delle domande di asilo è stato molto simile, con una crescita lineare da maggio 2013.

Rispetto agli anni precedenti, nel 2012 **l’esodo verso la Germania** è stato ancora più massiccio: oltre il 48% di tutte le domande di asilo provenienti dai Balcani occidentali (in tutto 22 715) è stato presentato in questo paese (figura 6.4). Nell’eccezionale mese di ottobre la Germania ha ricevuto quasi i quattro quinti (6 615 su 8 605) delle domande presentate da cittadini dei Balcani occidentali nei sei Stati membri dell’UE e paesi associati Schengen più sollecitati. L’esodo verso la Germania è stato più accentuato tra i cittadini della Serbia, dell’ex Repubblica jugoslava di Macedonia e, in minor misura, della Bosnia-Erzegovina (figure 6.6, 6.7 e 6.9).

Nel 2012 si è inoltre osservata una più forte correlazione tra i singoli paesi dei Balcani occidentali e lo spazio Schengen. Il picco registrato in Germania nell’ottobre 2012 era costituito prevalentemente da domande presentate da cittadini della Serbia e dell’ex Repubblica jugoslava di Macedonia e, in minor misura, della Bosnia-Erzegovina. Anche i cittadini del Montenegro hanno presentato domanda di asilo soprattutto in Germania. La Svezia ha invece registrato un’impennata delle domande di asilo da parte di cittadini albanesi nel periodo compreso tra aprile e maggio 2012 e, parallelamente, un aumento delle domande da parte di cittadini della Bosnia-Erzegovina a giugno 2012. Oltre alla Svezia, i richiedenti asilo albanesi si sono rivolti principalmente al Regno Unito e alla Grecia.

**Il rapporto tra domande di asilo infondate e rimpatri** è rimasto prossimo alla parità fino ad agosto 2012<sup>8</sup>. A seguito di un’impennata delle domande di asilo nell’ottobre 2012, questo rapporto è balzato a 8:1: quasi 8 000 cittadini dei Balcani occidentali hanno presentato domande di asilo, mentre sono stati circa 1 000 i cittadini rimpatriati<sup>9</sup>. Negli ultimi due mesi del 2012 il calo percentuale delle domande e i particolari sforzi profusi dagli Stati membri e dai paesi associati Schengen più sollecitati per rimpatriare i cittadini nei loro paesi di origine nei Balcani occidentali hanno avuto per effetto di riequilibrare il rapporto tra domande di asilo e rimpatri. Nei primi quattro mesi del 2013 il rapporto tra domande di asilo infondate e

<sup>8</sup> Emergono alcune discrepanze tra le cifre riportate da FRONTEX e i dati raccolti da Eurostat. Il rapporto tra domande di asilo infondate e rimpatri è calcolato sulla base di dati mensili comunicati da FRONTEX.

<sup>9</sup> Secondo Eurostat, a ottobre 2012 i cittadini dei cinque paesi esenti dall’obbligo del visto hanno presentato 7 865 domande in Germania, Svezia, Svizzera, Belgio e Lussemburgo. Secondo FRONTEX nello stesso mese questi cinque Stati membri e paesi associati Schengen hanno rimpatriato poco più di 1 000 cittadini dei Balcani occidentali.

rimpatri era quasi in pareggio ma a settembre era 4:1. Ciò indica che gli Stati membri dell'UE e i paesi associati Schengen riescono a stabilire un equilibrio tra le nuove domande d'asilo e il numero di rimpatri efficaci soltanto al di fuori dei periodi "di punta". I "picchi autunnali" mettono a durissima prova i sistemi di asilo degli Stati membri e dei paesi associati Schengen più sollecitati, distogliendo risorse dalle domande di protezione internazionale autentiche.

L'analisi della **modalità di rimpatrio** rivela inoltre interessanti differenze tra Stati membri e paesi associati Schengen. Nei primi tre mesi del 2013 la Germania ha eseguito il rimpatrio forzato di tutti i richiedenti asilo dei Balcani occidentali; il Lussemburgo ha scelto in via pressoché esclusiva la soluzione del rimpatrio volontario; la Svezia e il Belgio hanno fatto principalmente ricorso al rimpatrio volontario; la Svizzera, invece, ha utilizzato le due modalità di rimpatrio in misura pressoché identica.

Nella sua relazione annuale 2013 di analisi dei rischi nei Balcani occidentali Frontex ha rilevato due **rischi migratori** in relazione agli spostamenti dai Balcani occidentali verso l'Unione europea: 1) i movimenti secondari di immigrati irregolari che entrano nell'Unione europea attraversando il confine greco-turco e transitano per i Balcani occidentali; e 2) gli abusi del regime UE di esenzione dal visto da parte di cittadini dei Balcani occidentali. Il primo rischio si è manifestato negli attraversamenti illegali delle frontiere terrestri con i Balcani occidentali e negli ingressi clandestini ai valichi di frontiera; il secondo rischio è emerso con gli abusi del regime di asilo, il soggiorno irregolare negli Stati membri e le frodi documentarie da parte di cittadini dei Balcani occidentali.

Per quanto riguarda i movimenti secondari di migranti irregolari che transitano per i Balcani occidentali, nel 2012 Frontex ha rilevato un aumento degli **attraversamenti illegali** ai valichi di frontiera con i Balcani occidentali e tra tali valichi. Gli attraversamenti illegali rilevati alle frontiere terrestri<sup>10</sup> sono aumentati del 33% mentre quelli intercettati ai valichi di frontiera<sup>11</sup> sono aumentati del 68%. Tali incrementi sono dovuti principalmente ai tentativi compiuti da immigrati non europei di accedere nuovamente al territorio dell'UE dai Balcani occidentali dopo essere entrati una prima volta nell'Unione attraversando la frontiera greco-turca. Molti dei tentativi di attraversamento illegale delle frontiere terrestri con i Balcani occidentali sono stati compiuti da cittadini afgani, pakistani, algerini, somali, marocchini, kosovari, serbi e palestinesi (figura 6.10). Nel 2012 il maggiore aumento degli attraversamenti illegali delle frontiere ha riguardato i cittadini del Kosovo.

I **soggiorni irregolari** di cittadini dei Balcani occidentali nell'Unione europea sono saliti a 31 522 nel 2012 e rappresentano il 10% di tutti i soggiorni irregolari rilevati nell'Unione in quell'anno. Nel 2011 i cittadini dei Balcani occidentali costituivano l'8,7% di tutti i cittadini di paesi terzi che risultavano soggiornare irregolarmente nell'UE. Nel 2012 si è registrato un maggior numero di soggiornanti irregolari provenienti da ciascuno dei paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto; i gruppi più numerosi erano quelli dei cittadini albanesi (12 003) e serbi (8 006). Oltre metà dei soggiornanti irregolari provenienti dai Balcani occidentali è stata individuata in Germania, Grecia, Slovenia e Italia.

Frontex ha inoltre rilevato nel 2012 un consistente aumento delle **frodi documentarie** commesse da cittadini albanesi e kosovari. Nel 2012 i cittadini albanesi sono diventati il maggiore gruppo di cittadini di paesi terzi che tentano di entrare nello spazio Schengen munendosi di documenti contraffatti, seguiti dai cittadini siriani, marocchini, ucraini e nigeriani. Le frodi documentarie sono consistite principalmente nell'uso di timbri d'ingresso

<sup>10</sup> Tra il 2011 e il 2012 gli attraversamenti illegali individuati alle frontiere terrestri (tra valichi di frontiera) sono passati da 26 244 a 34 839.

<sup>11</sup> Tra il 2011 e il 2012 gli attraversamenti illegali rilevati ai valichi di frontiera sono passati da 1 421 a 2 387.

greci contraffatti destinati a celare la reale durata del soggiorno. È aumentato anche il numero di cittadini albanesi scoperti dalle autorità irlandesi e britanniche mentre tentavano di entrare dallo spazio Schengen utilizzando carte d'identità italiane contraffatte. Se da un lato i timbri contraffatti rappresentano il tipo di frode documentaria di cui nel 2012 si è registrato il maggiore aumento, i passaporti contraffatti sono rimasti la forma di frode documentaria più diffusa nel 2012. Ai valichi di frontiera con i Balcani occidentali la maggioranza dei passaporti falsi rilevati era costituita da documenti apparentemente rilasciati dalle autorità albanesi, bulgare e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ed esibiti da cittadini kosovari, turchi e albanesi.

#### **4.2. Fattori negativi che incentivano gli abusi del regime di asilo e relative misure di contrasto**

In una recente analisi l'EASO ha appurato quali sono i più comuni “**fattori di spinta migratoria**” che incoraggiano gli abusi del regime di asilo da parte dei cittadini dei Balcani occidentali. Tra i motivi per i quali hanno chiesto protezione internazionale negli Stati membri, i cittadini dei paesi esenti dall'obbligo del visto citano con maggior frequenza la privazione materiale, la disoccupazione, l'impossibilità di accedere alle cure sanitarie, alle prestazioni sociali e all'istruzione, la discriminazione istituzionalizzata e, nel caso del Kosovo e dell'Albania, le faide familiari. Nell'indagine condotta dall'EASO gli Stati membri hanno rilevato che l'emarginazione dei Rom e di altre minoranze, il disagio e la povertà, le condizioni di vita proibitive nei mesi invernali e l'assenza di infrastrutture e di cure mediche di base costituiscono i fattori più comuni che incentivano gli abusi dei regimi di asilo.

Nella sua relazione 2013 di analisi dei rischi nei Balcani occidentali, Frontex ha constatato che i Rom continuano a rappresentare la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo provenienti dai paesi esenti dall'obbligo del visto. In Germania oltre l'80% dei richiedenti era costituito da Rom. In Svezia i richiedenti Rom rappresentavano almeno i quattro quinti dei richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali ma uno studio successivo ha rivelato che la percentuale dei Rom potrebbe essere addirittura superiore. In Svezia, paese in cui la lingua madre del richiedente è utilizzata per stabilire la sua origine etnica, molte persone hanno dichiarato lingue diverse dalla lingua romani ed è pertanto probabile che le autorità svedesi abbiano sottostimato il numero di richiedenti asilo di origine Rom.

I cinque paesi esenti dall'obbligo del visto hanno intensificato la **cooperazione operativa** con i paesi confinanti e con gli Stati membri i cui regimi di asilo sono stati maggiormente oggetto di abusi nel 2012:

- l'Albania ha intensificato la cooperazione operativa con la Grecia e con l'Italia, i due Stati membri più esposti al fenomeno delle frodi documentarie e dei soggiorni irregolari di cittadini albanesi, e con la Svezia, per controllare le rotte aree seguite dai richiedenti asilo albanesi che giungono in questo paese;
- la Bosnia-Erzegovina ha migliorato la cooperazione di frontiera con i paesi confinanti e lo scambio di informazioni con la Svezia, a fine di controllare le rotte utilizzate più di frequente dai richiedenti asilo giunti in Svezia;
- la Serbia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia hanno migliorato la cooperazione operativa con le autorità tedesche, anche con la mediazione di Frontex, per contribuire a gestire l'eccezionale aumento delle domande di asilo dell'ottobre 2012;
- il Montenegro ha intensificato i controlli delle condizioni di ingresso dei passeggeri nello spazio Schengen, verificando i documenti di viaggio, i mezzi di sussistenza e

l'assicurazione malattia, nel tentativo di prevenire gli abusi dei regimi di asilo nello spazio Schengen.

I paesi dei Balcani occidentali hanno riferito in merito alle misure volte a **indagare su coloro che facilitano gli abusi del regime di asilo**, quali le agenzie di viaggio e le società di trasporti potenzialmente coinvolte in attività di disinformazione dei cittadini a proposito dei vantaggi dell'asilo. La Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Serbia hanno continuato a coordinare le attività di indagine delle loro autorità di contrasto e dei loro ministeri dei trasporti per quanto riguarda possibili irregolarità. Nel 2012 i cinque paesi esenti dall'obbligo del visto hanno attuato le seguenti misure:

- l'Albania ha avviato una serie di indagini penali nei confronti di persone sospettate di avere facilitato l'attraversamento illegale delle frontiere o la falsificazione dei documenti;
- la Bosnia-Erzegovina ha avviato varie indagini nei confronti di società di trasporto i cui responsabili erano sospettati di avere espressamente facilitato lo spostamento di cittadini affinché questi potessero chiedere asilo in Svezia;
- gli organismi di contrasto dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia hanno avviato varie azioni penali nei confronti di singoli individui, ai sensi del codice penale modificato, per abuso del regime senza visto con gli Stati membri dell'Unione;
- il Montenegro non ha individuato un collegamento con la criminalità organizzata nelle attività di facilitazione dell'immigrazione irregolare ai fini dell'abuso del regime di asilo negli Stati membri dell'UE ma ha promosso un'azione penale nei confronti di un'organizzazione criminale sospettata di avere falsificato documenti per facilitare l'introduzione clandestina di esseri umani attraverso il Montenegro;
- la Serbia ha modificato il proprio codice penale introducendo il reato di facilitazione dell'abuso del regime di asilo nei paesi stranieri e ha intensificato le indagini nei confronti di società di trasporti e agenzie di viaggio sospettate di facilitare l'immigrazione irregolare nell'Unione.

I cinque paesi esenti dall'obbligo del visto si sono inoltre adoperati per **rafforzare i controlli alle frontiere**, anche attraverso operazioni congiunte e pattuglie miste lungo le frontiere e ai valichi di frontiera caratterizzati da intenso traffico:

- l'Albania ha modificato la sua legislazione in modo da rendere più severe le condizioni alle quali i cittadini possono richiedere il cambiamento del nome<sup>12</sup>, per scoraggiare i tentativi di eludere i controlli alle frontiere, ha collegato la propria banca dati relativa ai controlli alle frontiere con il registro nazionale dell'anagrafe e ha intensificato i controlli dei timbri di ingresso ai valichi di frontiera con la Grecia;
- la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e il Montenegro hanno aggiornato i loro sistemi di gestione delle frontiere affinché sia possibile verificare l'identità dei viaggiatori tramite un confronto con le banche dati nazionali e con la banca dati Interpol dei passaporti smarriti e rubati; ciò ha consentito di migliorare l'individuazione delle frodi documentarie ai valichi di frontiera;

---

<sup>12</sup> Ai sensi di un nuovo decreto emanato dal Ministero dell'Interno albanese i cittadini che intendono richiedere il cambiamento del nome in Albania devono prima farsi rilasciare dalla polizia di frontiera un certificato da cui risulti che non figurano nell'elenco delle persone soggette a divieto di ingresso nello spazio Schengen.

- anche la Serbia riferisce che sono stati intensificati i controlli ai valichi di frontiera nel rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini<sup>13</sup>.

I paesi esentati dall'obbligo del visto hanno inoltre intrapreso iniziative per migliorare l'**integrazione socioeconomica dei Rom**, in particolare per quanto riguarda la creazione di posti di lavoro, la formazione professionale, il sostegno all'alloggio e la registrazione anagrafica:

- l'Albania ha continuato ad attuare la sua strategia di reinserimento dei rimpatriati nei settori della creazione di occupazione e della formazione professionale;
- la Bosnia-Erzegovina ha assegnato ulteriori risorse al reinserimento dei rimpatriati nei settori dell'occupazione, dell'alloggio e dell'assistenza sanitaria;
- l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha aperto 11 centri d'informazione sui Rom e attuato progetti rivolti ai Rom in materia di istruzione, inclusione sociale, creazione di occupazione, sostegno all'alloggio, gratuito patrocinio e iscrizione nei registri anagrafici;
- il Montenegro ha cercato di introdurre miglioramenti per quanto riguarda l'iscrizione nei registri anagrafici, l'istruzione, l'occupazione, i servizi sociali, l'assistenza sanitari e l'alloggio per i Rom;
- la Serbia ha cercato, con l'assistenza dell'OIM, di rafforzare a livello centrale e comunale le capacità di gestione della reintegrazione e ha organizzato una serie di tavole rotonde sulle migliori prassi in materia di gestione della migrazione e di reintegrazione.

Nel 2012 le autorità di questi cinque paesi dei Balcani occidentali hanno adottato nuove misure volte a contrastare gli abusi dei regimi di asilo nello spazio Schengen. Ciascun paese ha riferito di avere condotto **campagne di informazione** destinate a informare i cittadini in merito ai propri diritti e obblighi previsti dal regime senza visto, con il crescente coinvolgimento delle ONG locali e delle delegazioni dell'Unione europea:

- l'Albania ha avviato la distribuzione di volantini negli aeroporti;
- la Bosnia-Erzegovina ha pubblicato in formato cartaceo ed elettronico una serie di articoli e di consigli per i viaggiatori;
- l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha avviato una campagna d'informazione nei comuni in stretta collaborazione con i centri per la migrazione e con un centro di informazione sui Rom, pubblicando opuscoli tradotti nella lingua romani;
- il Montenegro ha condotto una serie di campagne d'informazione nei comuni;
- la Serbia ha avviato alcune campagne d'informazione, basate su supporti elettronici, contro gli abusi del regime di asilo e ha migliorato la gestione dei casi di rimpatrio attraverso missioni diplomatiche all'estero.

#### **4.3. Fattori che incoraggiano l'abuso dei regimi di asilo e relative misure di contrasto**

L'EASO ha constatato che gli abusi del regime di asilo da parte di cittadini dei Balcani occidentali traggono origine anche da alcuni "**fattori di attrazione**", quali la presenza di una comunità stanziale di emigrati nei paesi di accoglienza, la durata della procedura di asilo,

<sup>13</sup> Un cittadino dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia aveva presentato una denuncia nei confronti del Ministero dell'Interno serbo sostenendo che gli fosse stato fatto divieto di entrare in Serbia per ragioni di discriminazione etnica. Un tribunale locale ha respinto il ricorso nel 2012.

l'entità delle prestazioni in denaro percepite durante la procedura di asilo, l'accesso all'accantonaggio o al mercato del lavoro irregolare e la conoscenza dei passati tassi di riconoscimento delle domande d'asilo nei casi di faide familiari, discriminazione nei confronti degli omosessuali, violenza domestica o tratta degli esseri umani.

Il 2012 ha offerto vari esempi che illustrano come il variare di particolari fattori di attrazione nei paesi di destinazione possa influenzare i movimenti migratori dai Balcani occidentali:

- una sentenza della Corte costituzionale **tedesca** del luglio 2012<sup>14</sup> ha stabilito che le disposizioni pertinenti della legge sui sussidi ai richiedenti asilo erano incompatibili con il diritto fondamentale a un livello di sussistenza minimo. A norma della suddetta legge, i richiedenti asilo avevano diritto a 225 euro al mese, di cui 40 euro erogati in contanti. A seguito della sentenza, il sussidio in denaro per i richiedenti asilo è stato aumentato a 336 euro al mese, di cui 130 euro erogati in contanti. A seguito della sentenza si è registrato un aumento del numero di richiedenti asilo, principalmente in provenienza dalla Serbia e dalla ex Repubblica jugoslava di Macedonia; tale aumento è culminato, nel solo mese di ottobre 2012, nella presentazione di 6615 domande di asilo da parte di cittadini provenienti da questa regione. Le autorità tedesche hanno reagito ripristinando un'unità di supporto per i Balcani occidentali, dotata di personale distaccato da varie autorità federali, che si è dedicata esclusivamente all'esame delle domande provenienti da questi paesi. Ciò ha permesso di ridurre i tempi di trattamento delle domande di asilo da 40 a 10 giorni e di intensificare i rimpatri. Nonostante queste misure operative, dall'ottobre 2012 lo spostamento su vasta scala delle domande di asilo verso la Germania è diventato una caratteristica costante del regime UE di esenzione dal visto;
- la **Svezia** ha assistito a un drastico aumento delle domande di asilo presentate da cittadini albanesi nei mesi di aprile e maggio 2012 e, parallelamente, a un'impennata delle domande di asilo provenienti dalla Bosnia-Erzegovina nel giugno 2012. Sembra che l'aumento delle domande di asilo da parte di cittadini albanesi sia stato determinato da voci diffuse nell'Albania settentrionale secondo cui la Svezia avrebbe concesso la protezione internazionale per motivi economici<sup>15</sup>. Le autorità consolari svedesi hanno reagito rilasciando una dichiarazione pubblica inequivocabile in cui chiarivano che le domande basate su motivazioni economiche sarebbero state prontamente respinte e che i richiedenti sarebbero stati soggetti per cinque anni a un divieto di reingresso nello spazio Schengen. Con l'assistenza di Frontex, le guardie di frontiera svedesi hanno inoltre inviato ufficiali di collegamento negli aeroporti di Podgorica e Belgrado al fine di potenziare i controlli sui voli della Turkish Airlines diretti a Stoccolma via Istanbul. Tali misure hanno avuto per effetto di ridurre l'afflusso di immigrati albanesi dopo maggio 2012;
- nel giugno 2012 la Svezia ha inoltre dovuto fare fronte a un aumento delle domande di asilo presentate da cittadini della Bosnia-Erzegovina. Le autorità svedesi avevano scoperto che i richiedenti asilo provenivano per la maggior parte da un unico comune della regione nord-orientale del paese e che molti di loro avevano venduto le proprie abitazioni, utilizzato vari mezzi di trasporto per evitare di essere intercettati ai valichi di frontiera, avevano familiari al seguito e dichiaravano di avere smarrito i propri passaporti biometrici prima di chiedere asilo in Svezia. Questi elementi indicavano

<sup>14</sup> Sentenza della Corte costituzionale federale tedesca nella causa 1 BvL 10/10, 18 luglio 2012.

<sup>15</sup> Un analogo aumento delle domande d'asilo da parte di cittadini albanesi, registrato nei mesi di ottobre e novembre 2011, era stato indotto dal diffondersi di voci sul presunto accoglimento di domande di asilo per motivi economici. Tale picco è rientrato con la stessa rapidità con cui era comparso.

una strategia più a lungo termine finalizzata al soggiorno in Svezia. La Svezia ha intensificato la cooperazione con le autorità della Bosnia-Erzegovina; ciò ha consentito ad entrambe le parti di ridurre i flussi migratori da questo specifico comune entro un mese dal picco estivo. La Svezia è tuttora il secondo paese di destinazione nell'UE per i richiedenti asilo provenienti dai paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto;

- l'anno scorso la **Svizzera** ha introdotto varie misure che hanno avuto complessivamente l'effetto di ridurre i flussi migratori dai paesi dei Balcani occidentali esentati dall'obbligo del visto. In primo luogo le autorità svizzere hanno introdotto una procedura accelerata per tutti gli Stati europei esenti dall'obbligo di visto, per consentire l'adozione di decisioni nel merito entro 48 ore. Tale provvedimento è stato integrato con varie misure aggiuntive: un colloquio preliminare volto a informare i richiedenti asilo in merito alle potenziali conseguenze negative che comporta la presentazione di una domanda d'asilo infondata; l'eliminazione di tutte le forme di assistenza al rimpatrio per i richiedenti asilo provenienti da Stati europei esenti dall'obbligo di visto la cui domanda d'asilo è stata respinta; infine, un divieto di reingresso di cinque anni per i richiedenti asilo respinti che non collaborano con le autorità svizzere o che presentano varie domande d'asilo infondate. Tali misure hanno ridotto in maniera permanente l'afflusso di cittadini provenienti dagli Stati esenti dall'obbligo del visto che chiedono asilo in Svizzera. Nel gennaio 2012 la Svizzera ha inoltre partecipato alla task force di Frontex per il meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione.

L'EASO ha sintetizzato le misure operative adottate negli ultimi anni dagli Stati membri dell'UE per affrontare il problema dell'afflusso di richiedenti asilo dai Balcani occidentali:

- visite mirate ad alto livello nei paesi interessati e campagne di informazione, in collaborazione con le ONG locali e i comuni, allo scopo di informare i cittadini in merito ai diritti e agli obblighi della circolazione senza visto, utilizzando la carta stampata e i mezzi di comunicazione elettronici;
- prosecuzione della cooperazione operativa con le autorità dei paesi interessati;
- riduzione delle prestazioni mediche per i richiedenti asilo e fornitura parallela di un'assistenza di emergenza;
- riduzione delle prestazioni in denaro, quali l'erogazione di contante per le piccole spese e l'assistenza finanziaria per il rimpatrio, al fine di ridurre gli incentivi finanziari all'abuso del regime di asilo;
- abbreviazione delle procedure di asilo attraverso l'aumento del numero di addetti preposti ad esaminare i casi di asilo nei periodi di punta o l'istituzione di una procedura accelerata che consenta il trattamento rapido delle domande di asilo nei periodi di punta o per i cittadini di determinati paesi.

#### **4.4. Altri sviluppi correlati al regime UE di esenzione dal visto**

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno recentemente adottato la nuova **direttiva sulle procedure di asilo** (direttiva 2005/85/CE). La direttiva rivista, che gli Stati membri dovranno iniziare ad applicare entro giugno 2015, istituisce nuovi strumenti volti a prevenire gli abusi del regime di asilo commessi attraverso la reiterazione di domande infondate. Il diritto dei richiedenti a rimanere nel territorio può essere limitato se essi presentano una seconda domanda di asilo che non contiene nuovi elementi rispetto a quella precedente o se la seconda domanda è presentata allo scopo di impedire l'imminente allontanamento. I limiti al diritto di rimanere possono essere applicati anche ai richiedenti che hanno presentato una terza

domanda di asilo o domande di asilo successive. Queste regole non costituiscono un'eccezione al principio del *non respingimento*, che deve sempre essere rispettato.

È prossima l'adozione, da parte dei legislatori, della proposta della Commissione concernente la modifica del **regolamento sui visti** (in origine regolamento 539/2001)<sup>16</sup>. Nel maggio 2011 la Commissione ha proposto la creazione di un meccanismo che prevede la sospensione temporanea, in circostanze eccezionali, dell'esenzione dal visto per i cittadini di paesi terzi. Tale meccanismo di sospensione del visto sarebbe applicato soltanto come misura temporanea e potrebbe essere attivato soltanto in situazioni di emergenza. Il 12 settembre il Parlamento europeo ha sostenuto il testo di compromesso concordato con il Consiglio. Il regolamento modificato dovrebbe essere formalmente adottato entro la fine di quest'anno ed entrerà in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

## 5. PROSSIME TAPPE

Il meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti ha consentito la **condivisione di informazioni aggiornate** sul funzionamento del regime UE di esenzione dal visto tra i paesi dei Balcani occidentali e gli Stati membri dell'UE e i paesi associati Schengen. Il servizio di allerta mensile di Frontex costituisce il fondamento di tale meccanismo e deve essere mantenuto. È necessario che la Francia sia aggiunta all'elenco dei paesi sottoposti al controllo mensile di FRONTEX.

La stragrande maggioranza dei viaggiatori provenienti dai paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto continua ad essere in buona fede e ad avere un motivo legittimo per recarsi nell'Unione. **Il regime di esenzione dal visto ha assolto la sua funzione**: ha rafforzato i **contatti tra i cittadini** dei Balcani occidentali e dell'Unione, comprese le comunità stanziali di emigrati negli Stati membri; ha potenziato le **opportunità commerciali** e gli **scambi culturali**; infine, ha consentito ai cittadini dei paesi esenti dall'obbligo del visto di conoscere meglio l'Unione europea. Ciascun paese dei Balcani occidentali ha espresso il desiderio di continuare ad attuare le riforme necessarie affinché i propri cittadini possano continuare a viaggiare senza obbligo di visto.

Ciononostante gli abusi del regime di asilo sono aumentati nel 2012 e la tendenza registrata nei primi nove mesi del 2013 è assai simile a quella del 2012. Le domande di asilo provenienti dalla regione hanno iniziato ad aumentare a maggio del 2013; il numero complessivo di domande di asilo tra gennaio e settembre 2013 è stato inferiore di appena il 5,6% a quello registrato nei primi tre trimestri del 2012. Nel 2012 i cittadini di ciascuno dei paesi esenti dall'obbligo del visto hanno presentato un maggior numero di domande rispetto al 2011, mettendo particolarmente a dura prova i sistemi di asilo di Germania, Svezia e Svizzera. Sebbene la pressione migratoria da tale regione si sia attenuata dopo il mese di ottobre 2012, nei primi tre trimestri del 2013 l'andamento dell'immigrazione irregolare dai cinque paesi esenti dall'obbligo del visto è stato molto simile a quello del 2012. Tale situazione rimane insostenibile.

La Commissione sollecita ciascun paese dei Balcani occidentali a sostenere il suo impegno politico per la circolazione senza visto con politiche concrete ed efficaci sul campo. È necessario innescare una tendenza discendente sostenibile in termini di accoglimento dei richiedenti asilo in provenienza da ciascun paese esente dall'obbligo del visto. La Commissione raccomanda a ciascun paese esente di continuare ad intervenire nei seguenti settori:

---

<sup>16</sup> COM(2011) 290.

- (1) incrementare l'assistenza mirata alle popolazioni minoritarie, in particolare i Rom, allo scopo di migliorare la loro integrazione socioeconomica a lungo termine attraverso programmi in materia di istruzione, occupazione e formazione professionale, anche attraverso l'attuazione di strategie nazionali e il ricorso all'assistenza interna, con il sostegno di risorse disponibili dell'UE e dell'apporto bilaterale degli Stati membri dell'Unione;
- (2) rafforzare la cooperazione operativa e lo scambio di informazioni con gli Stati confinanti, gli Stati membri dell'UE e i paesi associati Schengen, la Commissione europea e, ove opportuno, Frontex, Europol e l'EASO, per quanto riguarda la gestione delle frontiere, la migrazione, l'asilo e la riammissione, nel rispetto della legislazione dell'UE e degli ordinamenti nazionali;
- (3) proseguire le attività di indagine sui facilitatori dell'immigrazione irregolare e perseguire coloro che rendono possibili gli abusi del regime senza visto, operando in stretta cooperazione con le autorità di contrasto degli Stati membri dell'UE, i paesi associati Schengen e Europol;
- (4) nel rigoroso rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini, rafforzare i controlli alle frontiere e sviluppare una cooperazione più stretta con gli Stati membri dell'Unione che sono direttamente responsabili della gestione delle frontiere esterne dell'UE;
- (5) intensificare le campagne di informazione e sensibilizzazione mirate, che si prefiggono di spiegare ai cittadini quali sono i diritti e gli obblighi della circolazione senza visto, anche fornendo informazioni sulla responsabilità derivante da qualunque abuso dei diritti accordati in un regime senza visto.

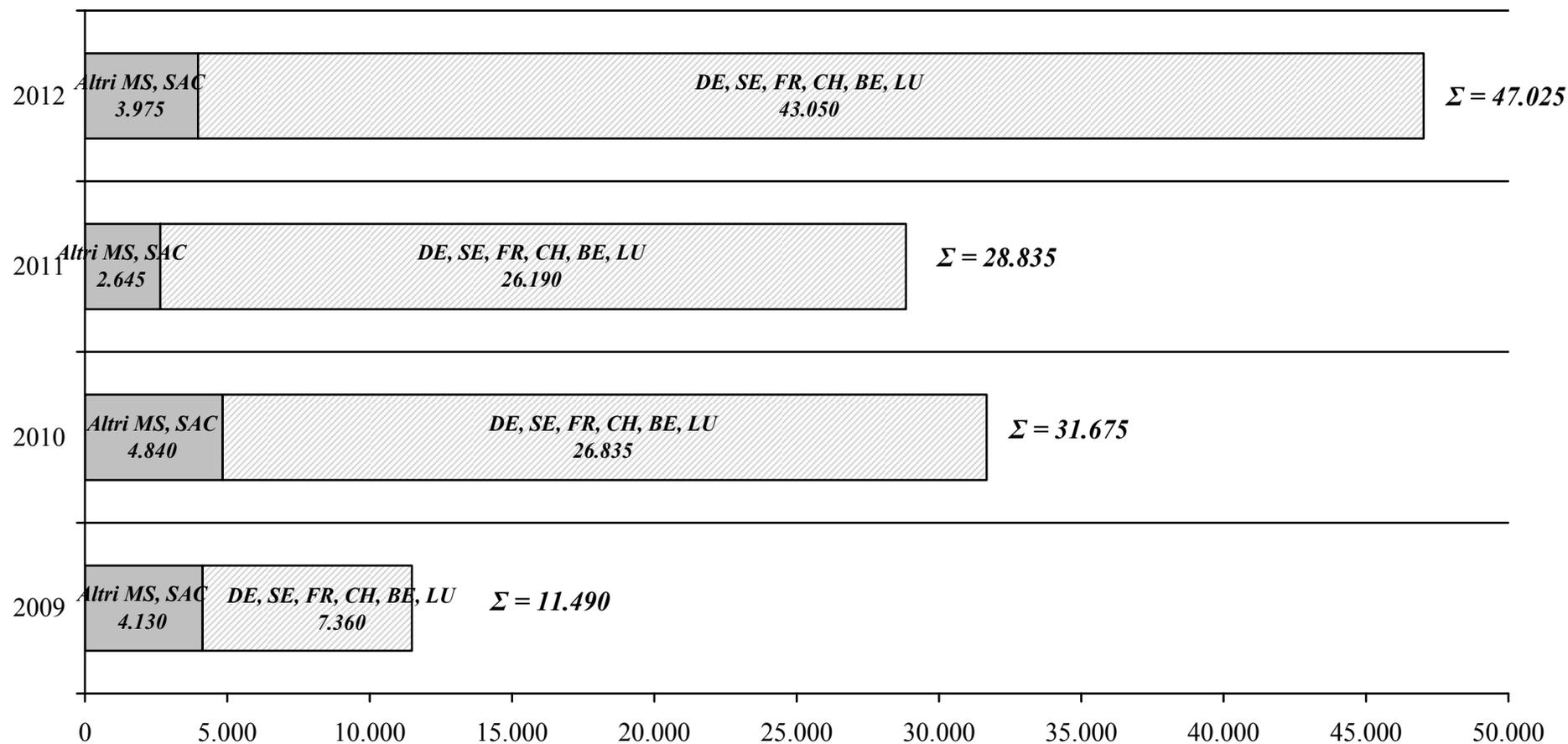
La Commissione raccomanda infine agli Stati membri dell'Unione e ai paesi associati Schengen in cui è affluito il maggior numero di domande di asilo infondate da parte di cittadini dei Balcani occidentali di considerare l'adozione di ulteriori iniziative nei seguenti ambiti:

- ove appropriato razionalizzare le procedure d'asilo per i cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali esentati dall'obbligo del visto;
- potenziare ulteriormente la cooperazione operativa con i paesi esenti dall'obbligo del visto, anche attraverso funzionari di collegamento;
- assistere i paesi esenti dall'obbligo del visto affinché possano elaborare campagne di comunicazione pubbliche più efficaci che informino i cittadini riguardo ai diritti e agli obblighi della circolazione senza visto.

La Commissione continuerà a valutare l'attuazione di tali misure attraverso il meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti e nel 2014 presenterà una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio.

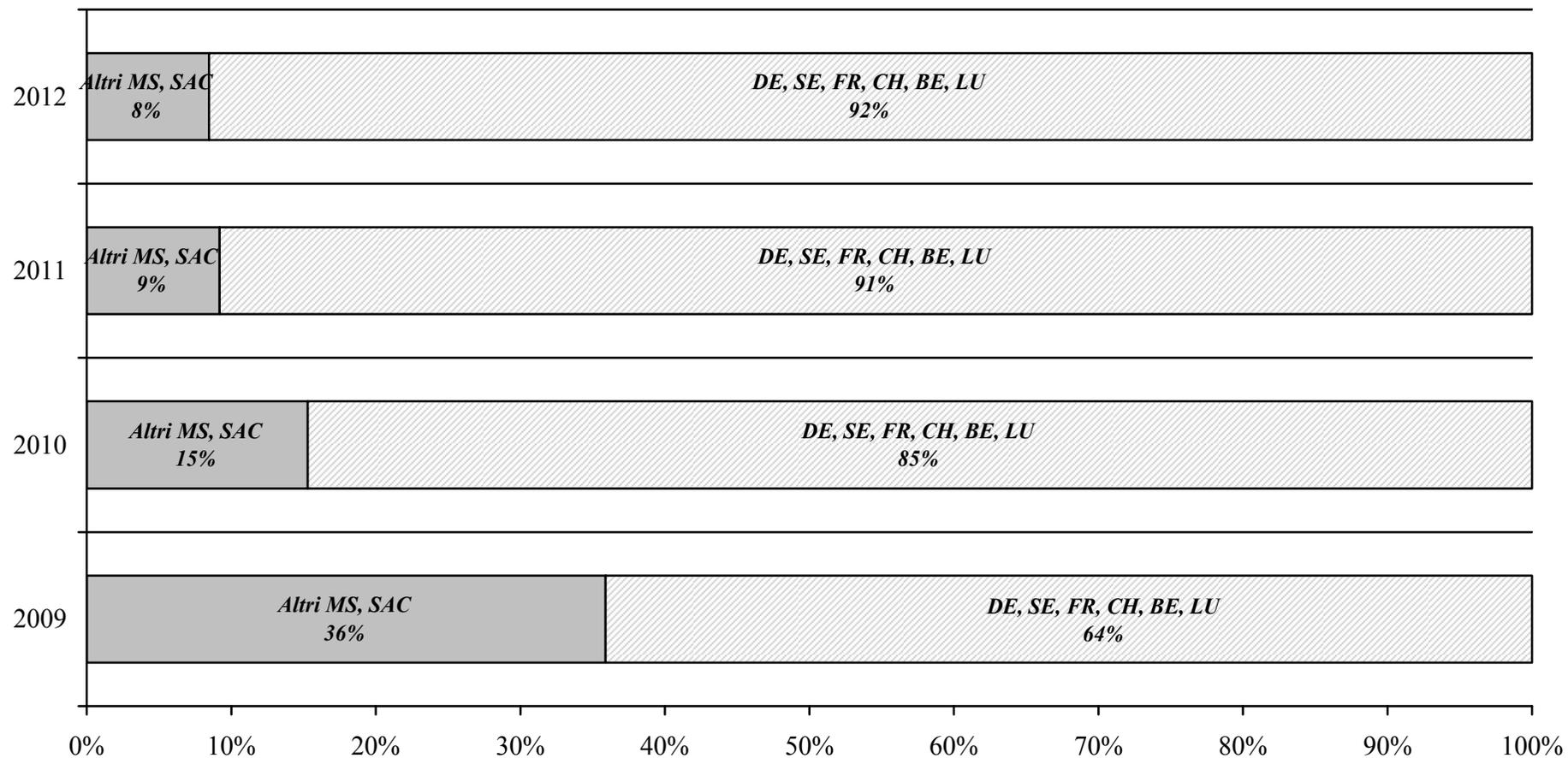
## 6. ALLEGATO

### 6.1. Domande d'asilo presentate da cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali negli Stati membri dell'UE (MS) e nei paesi associati Schengen (SAC)



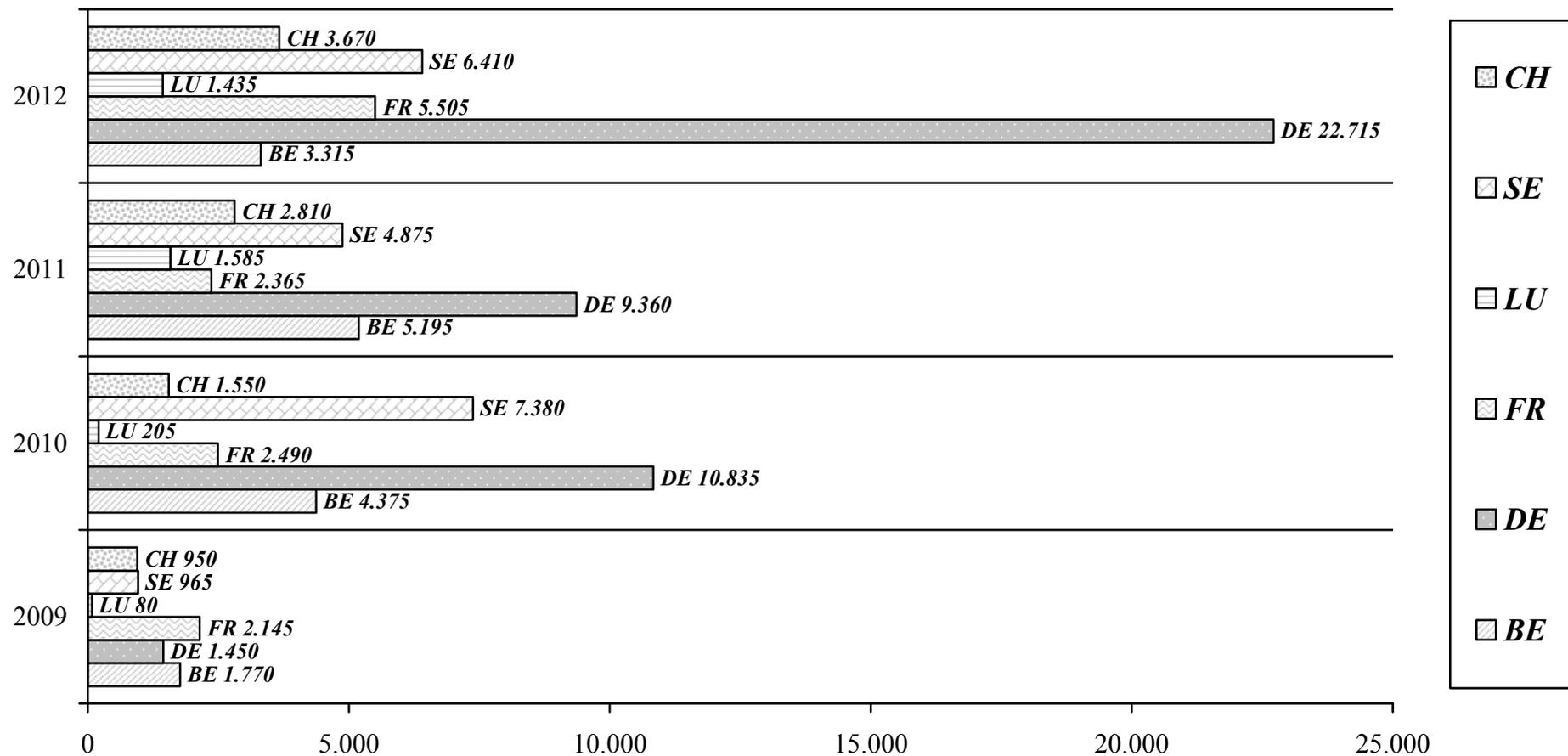
Fonte: Eurostat

**6.2. Domande di asilo presentate da cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen (%)**



Fonte: Eurostat

**6.3. Domande di asilo presentate da cittadini dei Balcani occidentali negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen più sollecitati**



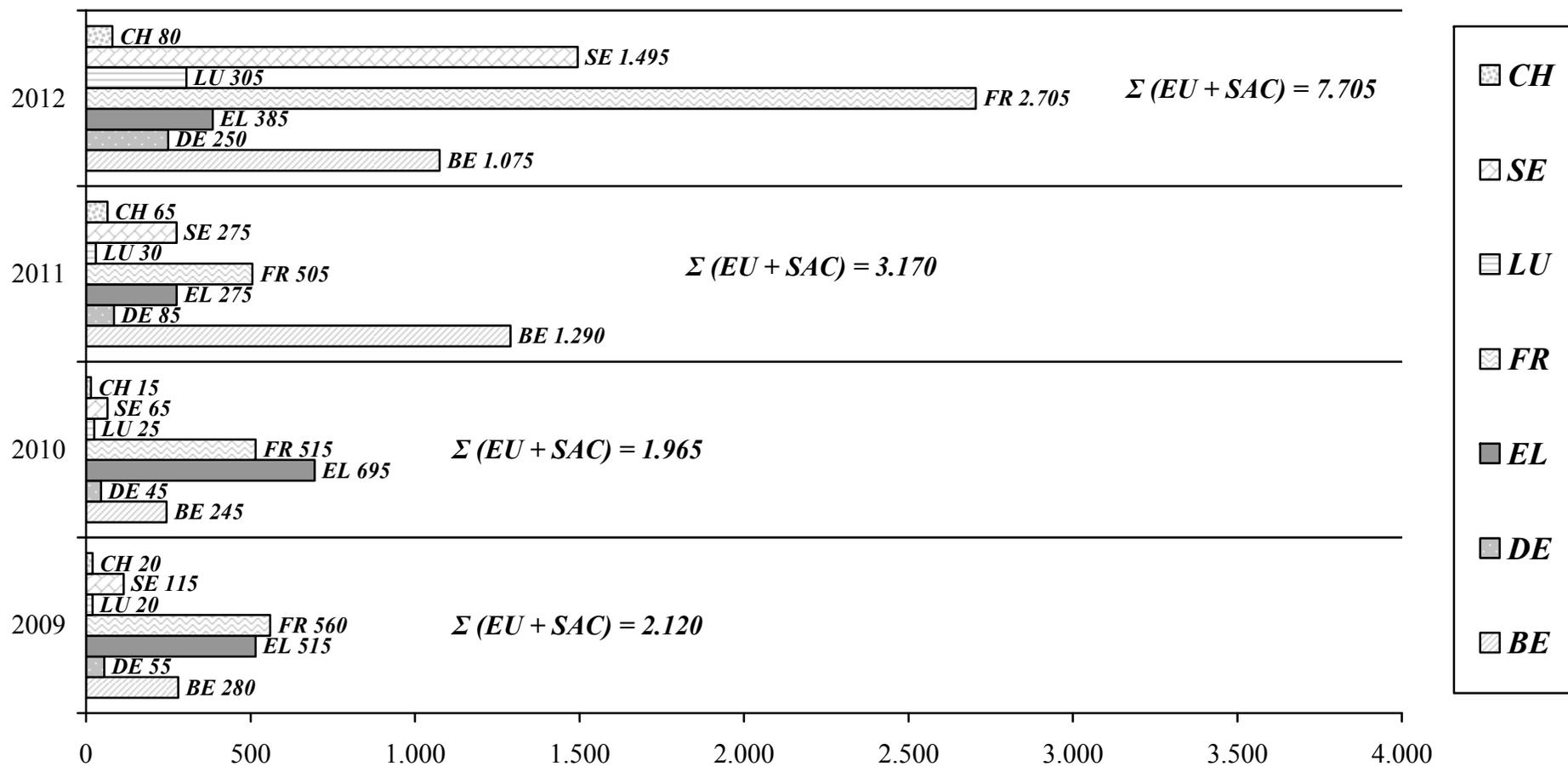
Fonte: Eurostat

#### 6.4. Tasso di riconoscimento delle domande d'asilo in prima istanza negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen più sollecitati

| Cittadino                  | MS/SAC        | Decisioni in prima istanza |               |               |               | Domande accolte in prima istanza |            |            |            | Tasso di riconoscimento |             |             |             |
|----------------------------|---------------|----------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------------|------------|------------|------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                            |               | 2009                       | 2010          | 2011          | 2012          | 2009                             | 2010       | 2011       | 2012       | 2009                    | 2010        | 2011        | 2012        |
| MNE                        | BE            | 20                         | 20            | 15            | 125           | 5                                | 0          | 0          | 0          | 25,0%                   | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        |
| MNE                        | DE            | 80                         | 110           | 90            | 355           | 5                                | 0          | 0          | 5          | 6,3%                    | 0,0%        | 0,0%        | 1,4%        |
| MNE                        | FR            | 55                         | 50            | 75            | 395           | 0                                | 0          | 0          | 5          | 0,0%                    | 0,0%        | 0,0%        | 1,3%        |
| MNE                        | LU            | 5                          | 0             | 35            | 195           | 0                                | 0          | 0          | 0          | 0,0%                    | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        |
| MNE                        | SE            | 45                         | 40            | 85            | 95            | 0                                | 5          | 5          | 0          | 0,0%                    | 12,5%       | 5,9%        | 0,0%        |
| MNE                        | CH            | 15                         | 0             | 15            | 20            | 5                                | 0          | 5          | 5          | 33,3%                   | 0,0%        | 33,3%       | 25,0%       |
| MK                         | BE            | 180                        | 390           | 905           | 625           | 0                                | 25         | 15         | 15         | 0,0%                    | 6,4%        | 1,7%        | 2,4%        |
| MK                         | DE            | 75                         | 2 480         | 1 740         | 6 240         | 5                                | 5          | 5          | 10         | 6,7%                    | 0,2%        | 0,3%        | 0,2%        |
| MK                         | FR            | 50                         | 340           | 495           | 720           | 5                                | 15         | 5          | 15         | 10,0%                   | 4,4%        | 1,0%        | 2,1%        |
| MK                         | LU            | 0                          | 0             | 180           | 230           | 0                                | 0          | 0          | 0          | 0,0%                    | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        |
| MK                         | SE            | 45                         | 630           | 720           | 430           | 0                                | 5          | 0          | 0          | 0,0%                    | 0,8%        | 0,0%        | 0,0%        |
| MK                         | CH            | 30                         | 135           | 325           | 755           | 15                               | 15         | 5          | 20         | 50,0%                   | 11,1%       | 1,5%        | 2,6%        |
| SRB                        | BE            | 605                        | 960           | 1 415         | 945           | 15                               | 115        | 100        | 55         | 2,5%                    | 12,0%       | 7,1%        | 5,8%        |
| SRB                        | DE            | 675                        | 4 830         | 6 105         | 13 095        | 15                               | 30         | 25         | 25         | 2,2%                    | 0,6%        | 0,4%        | 0,2%        |
| SRB                        | FR            | 620                        | 630           | 380           | 810           | 30                               | 45         | 25         | 155        | 4,8%                    | 7,1%        | 6,6%        | 19,1%       |
| SRB                        | LU            | 10                         | 85            | 440           | 530           | 0                                | 0          | 0          | 0          | 0,0%                    | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        |
| SRB                        | SE            | 560                        | 4 760         | 2 175         | 2 455         | 20                               | 25         | 20         | 20         | 3,6%                    | 0,5%        | 0,9%        | 0,8%        |
| SRB                        | CH            | 440                        | 450           | 400           | 1 295         | 210                              | 115        | 120        | 70         | 47,7%                   | 25,6%       | 30,0%       | 5,4%        |
| ALB                        | BE            | 215                        | 125           | 445           | 1 630         | 40                               | 10         | 30         | 225        | 18,6%                   | 8,0%        | 6,7%        | 13,8%       |
| ALB                        | DE            | 60                         | 35            | 65            | 115           | 5                                | 5          | 15         | 15         | 8,3%                    | 14,3%       | 23,1%       | 13,0%       |
| ALB                        | FR            | 315                        | 435           | 465           | 680           | 15                               | 15         | 40         | 40         | 4,8%                    | 3,4%        | 8,6%        | 5,9%        |
| ALB                        | LU            | 30                         | 5             | 15            | 130           | 10                               | 0          | 0          | 0          | 33,3%                   | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        |
| ALB                        | SE            | 105                        | 65            | 185           | 985           | 10                               | 5          | 20         | 45         | 9,5%                    | 7,7%        | 10,8%       | 4,6%        |
| ALB                        | CH            | 10                         | 5             | 25            | 35            | 0                                | 0          | 0          | 0          | 0,0%                    | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        |
| BiH                        | BE            | 95                         | 75            | 295           | 350           | 5                                | 0          | 0          | 5          | 5,3%                    | 0,0%        | 0,0%        | 1,4%        |
| BiH                        | DE            | 205                        | 340           | 350           | 2 030         | 15                               | 10         | 15         | 25         | 7,3%                    | 2,9%        | 4,3%        | 1,2%        |
| BiH                        | FR            | 240                        | 370           | 110           | 710           | 15                               | 25         | 15         | 100        | 6,3%                    | 6,8%        | 13,6%       | 14,1%       |
| BiH                        | LU            | 30                         | 25            | 20            | 195           | 0                                | 0          | 0          | 0          | 0,0%                    | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        |
| BiH                        | SE            | 95                         | 105           | 365           | 1 335         | 10                               | 10         | 5          | 5          | 10,5%                   | 9,5%        | 1,4%        | 0,4%        |
| BiH                        | CH            | 95                         | 165           | 70            | 225           | 55                               | 70         | 30         | 20         | 57,9%                   | 42,4%       | 42,9%       | 8,9%        |
| <b>Totale Balcani occ.</b> | <b>Totale</b> | <b>5 005</b>               | <b>17 660</b> | <b>18 005</b> | <b>37 735</b> | <b>510</b>                       | <b>550</b> | <b>500</b> | <b>880</b> | <b>10,2%</b>            | <b>3,1%</b> | <b>2,8%</b> | <b>2,3%</b> |

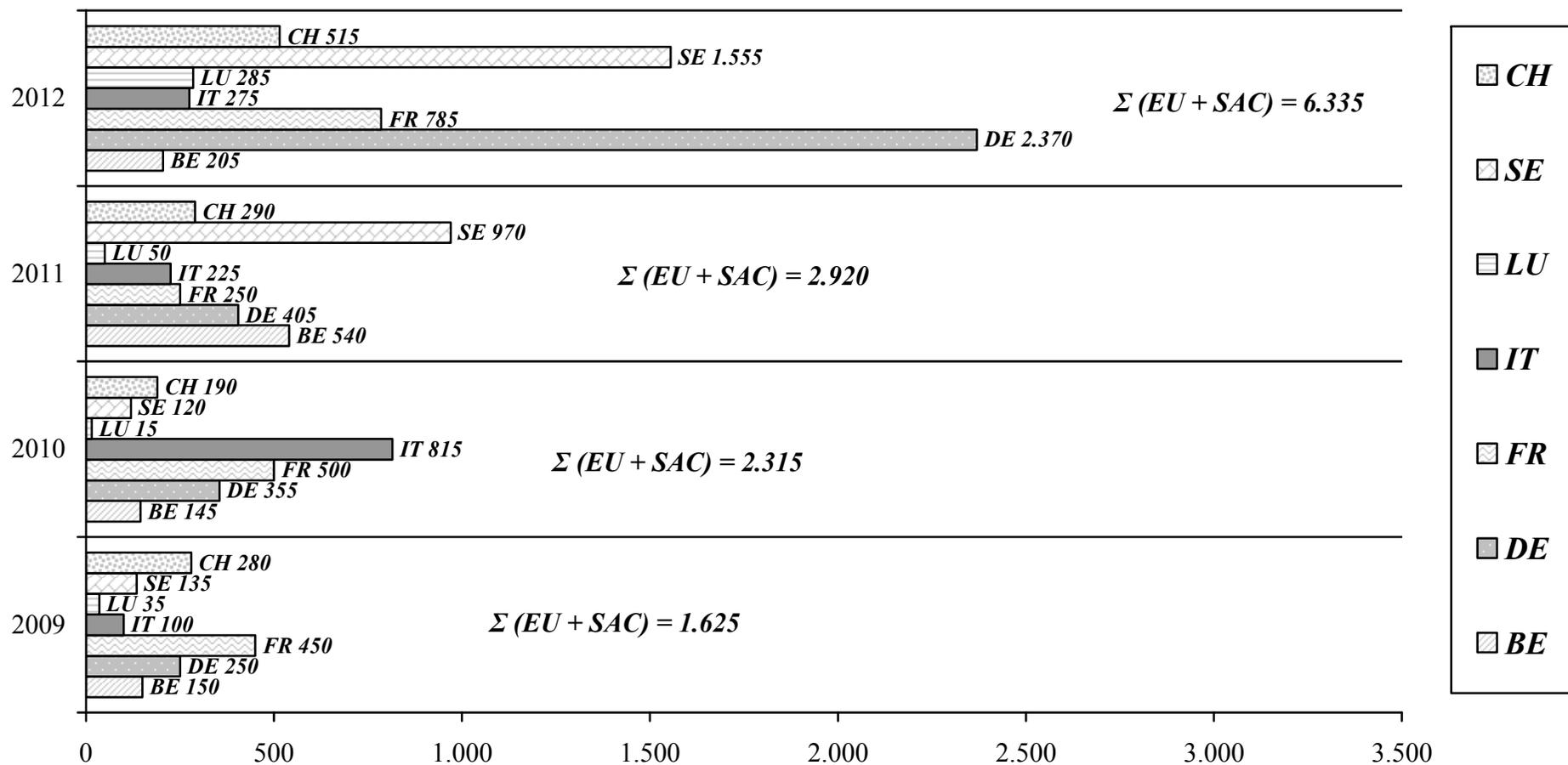
Fonte: Eurostat

### 6.5. Domande di asilo presentate da cittadini albanesi negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen



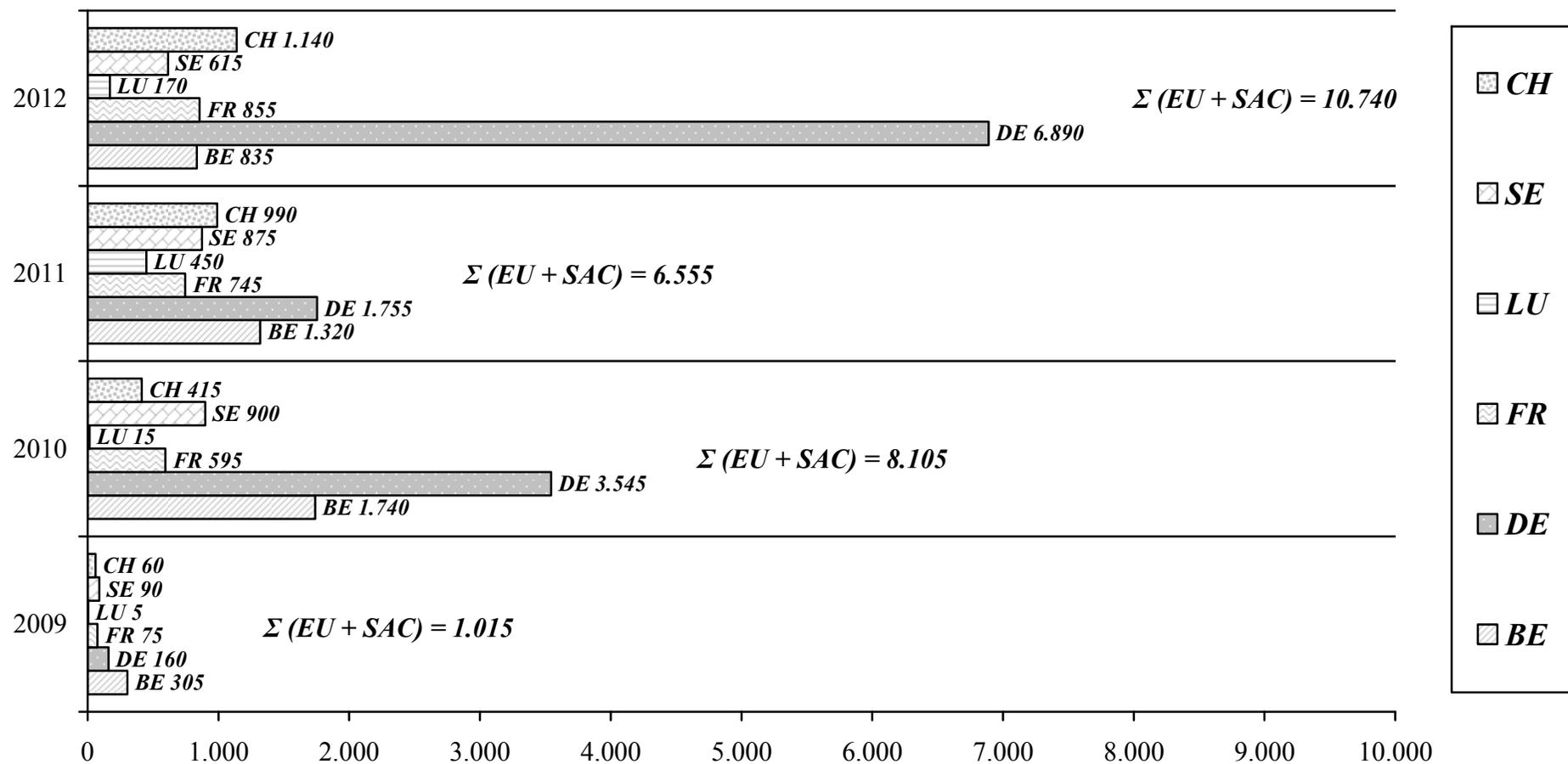
Fonte: Eurostat

### 6.6. Domande di asilo presentate da cittadini della Bosnia-Erzegovina negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen



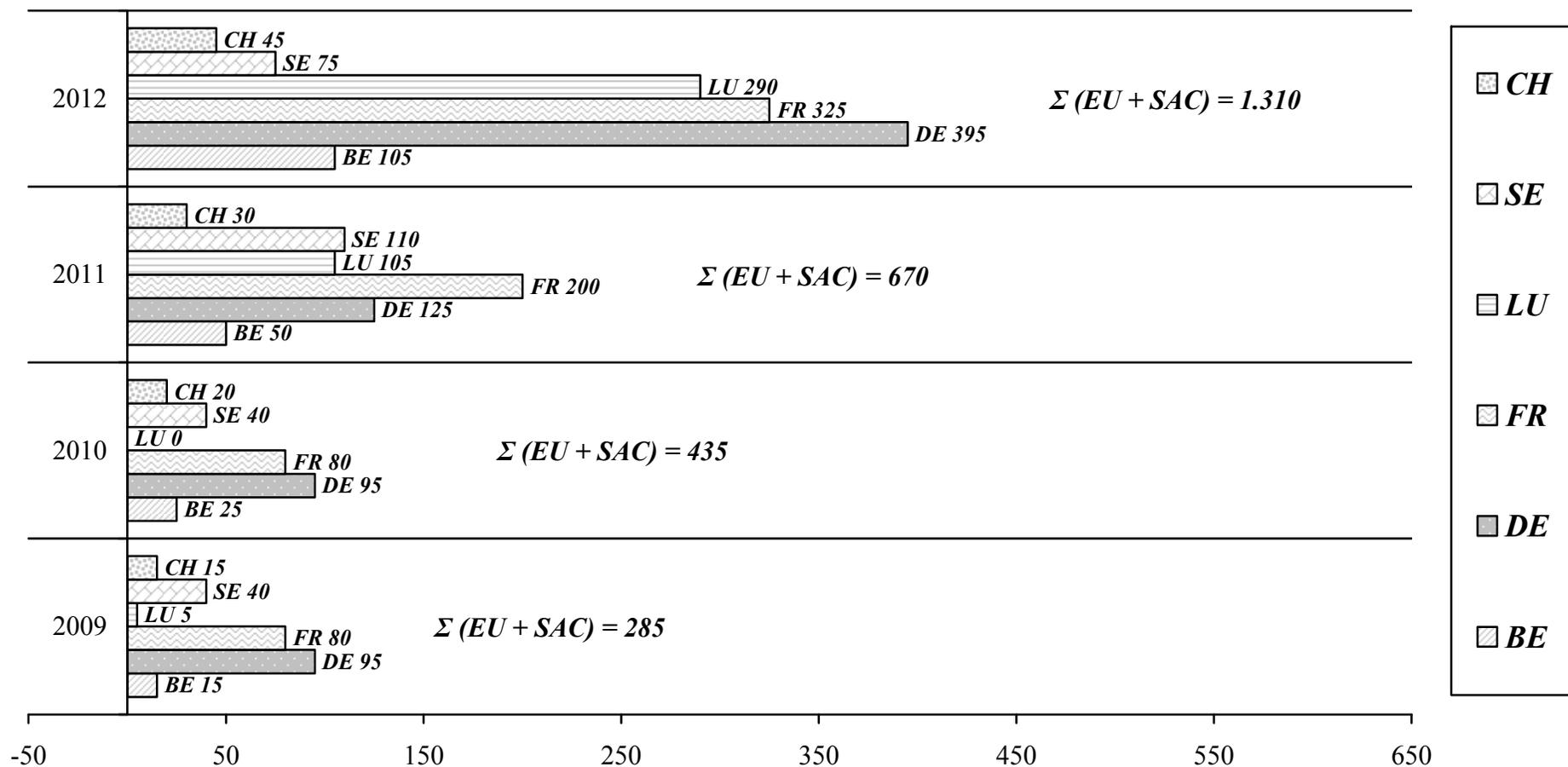
*Fonte: Eurostat*

**6.7. Domande di asilo presentate da cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen**



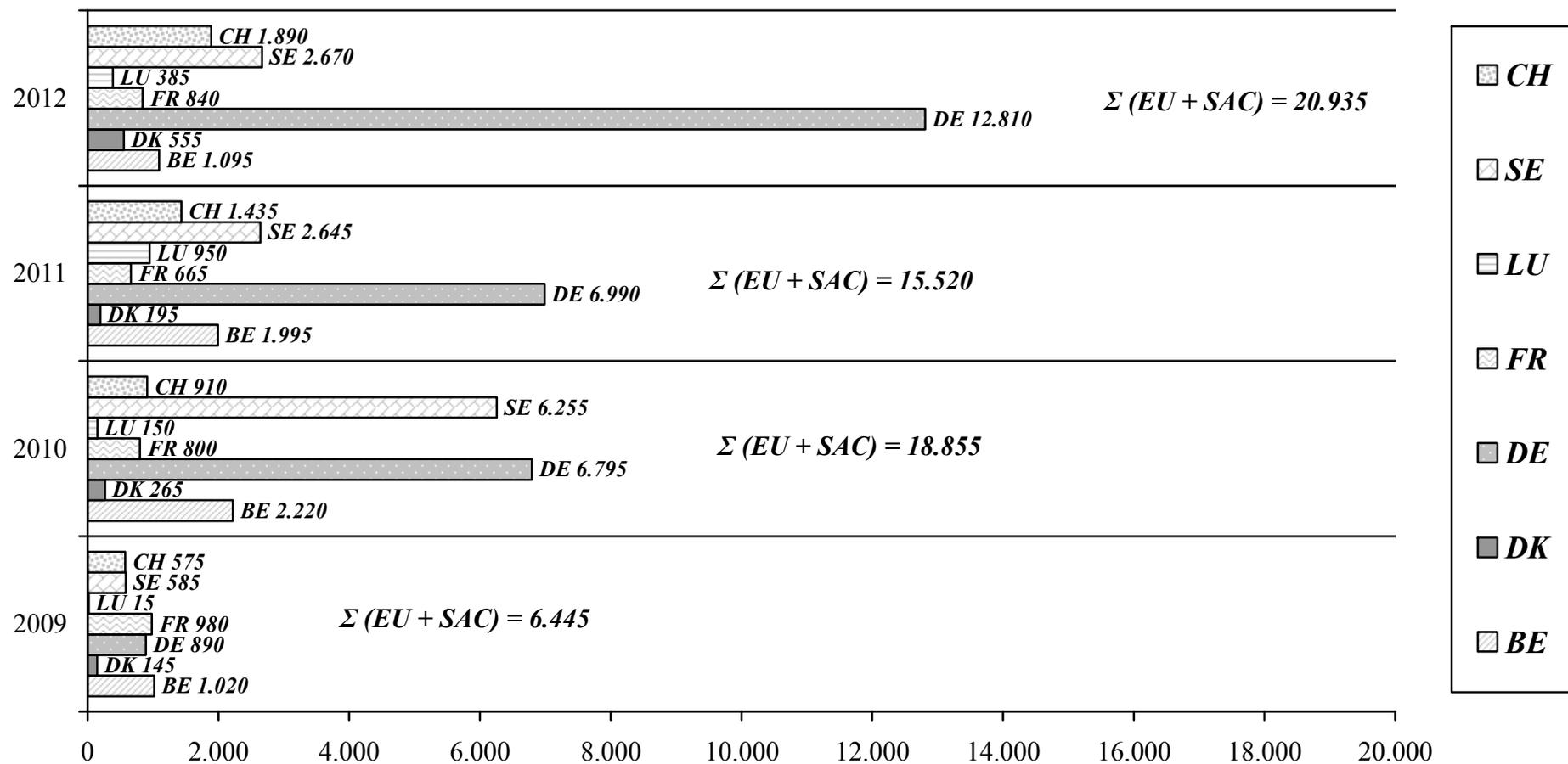
Fonte: Eurostat

6.8. Domande di asilo presentate da cittadini del Montenegro negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen



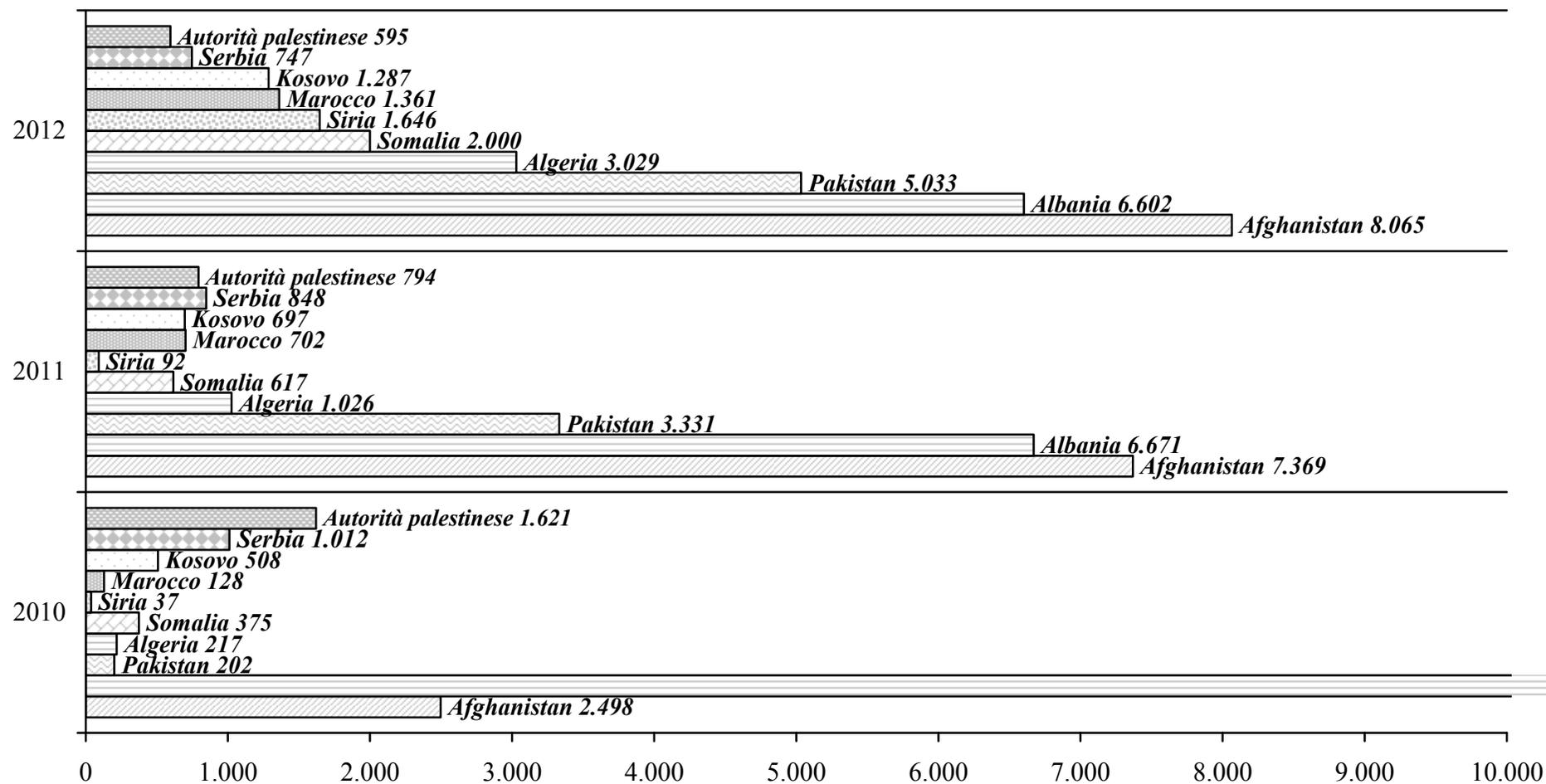
Fonte: Eurostat

### 6.9. Domande di asilo presentate da cittadini serbi negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen



Fonte: Eurostat

**6.10. Cittadini che hanno tentato di attraversare illegalmente le frontiere esterne dell'UE (frontiere terrestri)**



Fonte: Eurostat