



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 29 agosto 2012 (11.09)
(OR. en)**

13245/12

**JAI 574
VISA 159
COEST 288**

NOTA DI TRASMISSIONE

| | |
|----------------|---|
| Origine: | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data: | 3 agosto 2012 |
| Destinatario: | Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea |
| n. doc. Comm.: | COM(2012) 443 final |
| Oggetto: | Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui possibili effetti sulla migrazione e la sicurezza, nell'Unione europea, di una futura liberalizzazione dei visti per la Repubblica di Moldova - Valutazione preliminare |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 443 final.

All.: COM(2012) 443 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.8.2012
COM(2012) 443 final

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

**Possibili effetti sulla migrazione e la sicurezza, nell'Unione europea, di una futura
liberalizzazione dei visti per la Repubblica di Moldova**

Valutazione preliminare

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Possibili effetti sulla migrazione e la sicurezza, nell'Unione europea, di una futura liberalizzazione dei visti per la Repubblica di Moldova

Valutazione preliminare

1 - INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Il 24 gennaio 2011 la Commissione ha presentato alle autorità moldove il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti. La Commissione ha riferito regolarmente al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'attuazione del piano d'azione. Il 16 settembre 2011 è stata presentata la prima relazione sullo stato di avanzamento¹ e il 9 febbraio 2012 è stata presentata la seconda². Il 22 giugno 2012 la Commissione ha adottato una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione, da parte della Repubblica di Moldova, del piano d'azione per la liberalizzazione dei visti³.

In base alla metodologia del piano d'azione, la Commissione è stata anche chiamata a fornire una valutazione più ampia dei possibili effetti sulla migrazione e la sicurezza della futura liberalizzazione dei visti per i cittadini moldovi che si recano nell'Unione europea.

1.2. Metodologia

Per preparare la valutazione la Commissione ha coinvolto le agenzie competenti dell'Unione europea e le parti interessate i cui contributi sono stati considerati necessari, ossia l'Europol, la missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per la Repubblica di Moldova e l'Ucraina (EUBAM), Frontex e il Centro per le politiche in materia di migrazione dell'Istituto universitario europeo (EUI). Il 12 ottobre 2011 la Commissione ha tenuto una riunione con la loro partecipazione. Nel gennaio 2012 l'Europol⁴, l'EUBAM⁵, Frontex⁶ e l'EUI⁷ hanno fornito la loro valutazione dei possibili effetti sulla migrazione e/o la sicurezza di una futura liberalizzazione dei visti.

Nel corso della riunione dei funzionari di alto livello del 7 ottobre 2011 è stato richiesto un contributo anche alla Repubblica di Moldova. Tale contributo è stato ricevuto nel gennaio 2012. La questione è stata successivamente discussa nella riunione dei funzionari di alto

¹ Cfr. SEC (2011) 1075 definitivo.

² Cfr. SWD (2012) 12 final.

³ Cfr. COM (2012) 348 final.

⁴ I risultati presentati nel contributo di Europol sono basati sulle informazioni di cui l'Agenzia dispone. Il contributo non rappresenta una valutazione dei rischi esauriente sulla criminalità organizzata moldova.

⁵ Il contributo dell'EUBAM è incentrato sull'analisi della situazione alla frontiera comune tra la Repubblica di Moldova e l'Ucraina.

⁶ L'analisi dei rischi specifica di Frontex è basata sul modello di analisi integrata comune dei rischi. I dati sono stati raccolti mediante la rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN) e la rete di analisi dei rischi alle frontiere orientali di Frontex (EBRAN). Inoltre, sono stati utilizzati le relazioni proprie di Frontex e i dati raccolti durante le operazioni congiunte coordinate da Frontex, i dati statistici disponibili al pubblico e i dati di intelligence disponibili.

⁷ Le conclusioni dell'EUI sono basate su dati qualitativi primari e secondari: l'indagine Delphi di esperti condotta nel dicembre 2011; interviste qualitative con migranti moldovi in Germania, Italia e Polonia e interviste con migranti potenziali nella Repubblica di Moldova; analisi del quadro giuridico.

livello del 27 febbraio 2012, dopo la quale sono state ricevute informazioni aggiornate. Il 23 aprile 2012 è stata organizzata una riunione di aggiornamento con le agenzie competenti dell'UE e le parti interessate, e nei mesi di maggio e giugno 2012 sono state ricevute ulteriori osservazioni e informazioni sulla cui base è stata completata la valutazione.

In questo contesto è importante sottolineare che i contributi ricevuti non giungono necessariamente alle stesse conclusioni e che, secondo le informazioni attuali e le esperienze passate, i possibili effetti della liberalizzazione dei visti per la Repubblica di Moldova non saranno identici per ogni Stato membro dell'UE.

Sulla base dei contributi ricevuti la presente valutazione ha lo scopo di individuare i **principali fenomeni e le tendenze fondamentali** negli ambiti della **migrazione, della mobilità e della sicurezza** in relazione alla Repubblica di Moldova e i possibili effetti che un regime di esenzione dall'obbligo del visto avrebbe su di essi, oltre alle **misure che dovrebbero essere prese in considerazione** dalla Repubblica di Moldova e, se del caso, dall'Unione europea e dai suoi Stati membri.

La presente valutazione tiene conto della situazione al giugno 2012. I risultati illustrati nel presente documento dovrebbero essere aggiornati in seguito alle riforme legislative, politiche e istituzionali che la Repubblica di Moldova deve attuare in linea con il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti. La presente valutazione fornisce pertanto un **quadro preliminare** della situazione allo stato attuale di realizzazione del piano d'azione. Si suppone che, in seguito all'effettiva attuazione del piano d'azione, tale quadro possa cambiare e eventualmente migliorare in maniera sostanziale. La Commissione continuerà a seguire la progressiva attuazione del piano d'azione e ne presenterà i risultati nel contesto delle sue relazioni periodiche al Parlamento europeo e al Consiglio.

2 - REGIMI GIURIDICI PERTINENTI ATTUALMENTE ESISTENTI

2.1. Contesto

Lo scopo del dialogo sui visti tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova è preparare il terreno per un'esenzione dall'obbligo del visto per soggiorni di breve durata per i cittadini moldovi che si recano nello spazio Schengen. L'esenzione dall'obbligo del visto sarà disciplinata dal regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio 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 terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo. In questo contesto, è opportuno rammentare che il 24 maggio 2011 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio⁸. La proposta, attualmente in fase di discussione al Parlamento europeo e al Consiglio, ha lo scopo di istituire un **meccanismo per la sospensione temporanea** dell'esenzione dal visto per i cittadini di un paese terzo figurante nell'allegato II del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio nel caso di una situazione d'emergenza in cui sia necessaria una pronta risposta per risolvere le difficoltà incontrate da uno o più Stati membri, tenendo conto dell'impatto generale di tale situazione d'emergenza sull'insieme dell'Unione europea.

La liberalizzazione dei visti non modifica le condizioni di ingresso e di soggiorno stabilite dal codice frontiere Schengen⁹ per soggiorni di breve durata e dal diritto nazionale per

⁸ Cfr. COM (2011) 290 definitivo.

⁹ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1).

soggiorni di lunga durata. La liberalizzazione dei visti non significa un diritto automatico di ingresso e di soggiorno per i cittadini moldovi né un'assenza di controllo delle condizioni di ingresso e di soggiorno. In particolare, anche dopo l'introduzione di un regime di esenzione dall'obbligo del visto di breve durata, i cittadini moldovi, quando attraversano le frontiere esterne degli Stati membri, devono giustificare, tra l'altro, fornendo prove documentali, lo scopo e le condizioni del loro viaggio e la loro intenzione di lasciare il territorio di uno Stato membro prima della scadenza della durata massima del soggiorno autorizzato (90 giorni su un periodo di 180 giorni). Tuttavia, la liberalizzazione dei visti ridurrà di tempi di preparazione e i costi associati agli spostamenti nello spazio Schengen.

Il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti precisa che l'esenzione dall'obbligo del visto si applicherebbe soltanto ai cittadini moldovi in possesso di **passaporto biometrico**, e pertanto non sono analizzati i rischi relativi all'esenzione dall'obbligo del visto per coloro che non possiedono un passaporto biometrico.

2.2. Sistema dei visti applicato dall'Unione europea in relazione alla Repubblica di Moldova

Attualmente i cittadini moldovi sono sottoposti all'obbligo del visto, fatta eccezione per alcune categorie limitate di persone che sono esentate da tale obbligo in base all'accordo di facilitazione del rilascio dei visti o al diritto nazionale (come i titolari di passaporti diplomatici o di servizio e i membri dell'equipaggio civile degli aerei). Il rilascio di visti per soggiorni di breve durata è disciplinato dall'accordo di facilitazione del rilascio dei visti e dal codice dei visti.

L'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra Unione europea e Repubblica di Moldova è entrato in vigore il 1° gennaio 2008. Il comitato misto che controlla l'attuazione di tale accordo ha affrontato regolarmente la questione della falsificazione dei documenti giustificativi. La Repubblica di Moldova ha comunicato di aver designato alcuni punti di contatto all'interno della sua amministrazione per consentire ai consolati degli Stati membri di verificare in tempi brevi l'autenticità di talune categorie di documenti giustificativi. Nel corso dell'ultima riunione del comitato misto dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti svoltasi a Chisinau il 23 maggio 2012, con la partecipazione degli Stati membri dell'UE, la Commissione ha registrato un'attuazione nel complesso soddisfacente dell'accordo.

Per quanto riguarda il numero di **visti per soggiorni di breve durata rilasciati dagli Stati membri dello spazio Schengen** nella Repubblica di Moldova: nel 2008 ne sono stati rilasciati 28 911, nel 2009 33 820, nel 2010 45 612 e nel 2011 49 296. Nel 2008 è stato respinto il 12,1 % delle richieste di visto per soggiorni di breve durata, nel 2009 il 10,15 %, nel 2010 l'11,43 % e nel 2011 il 9,7 %. Si tratta di tassi di rifiuto superiori a quelli medi complessivi che sono stati pari a 6,68 % (nel 2009), 5,79 % (nel 2010) e 5,5 % (nel 2011).

Per quanto riguarda il numero di **visti nazionali per soggiorni di breve durata rilasciati da Bulgaria, Romania e Cipro** nella Repubblica di Moldova: nel 2009 ne sono stati rilasciati 31 657 dalla Bulgaria, 65 042 dalla Romania e 900 da Cipro; nel 2010 40 898 dalla Bulgaria, 92 556 dalla Romania e 539 da Cipro; nel 2011 52 209 dalla Bulgaria e 50 836 dalla Romania. Non sono disponibili dati per Cipro per il 2011. Nel 2009 il tasso di rifiuto del visto è stato pari a 7,49 % (Bulgaria), 4,45 % (Romania) e 1,52 % (Cipro). Nel 2010 il tasso di rifiuto del visto è stato pari a 1,30 % (Bulgaria), 6,89 % (Romania) e 7,39 % (Cipro). Nel 2011 il tasso di rifiuto del visto è stato pari a 0,58 % (Bulgaria) e 7,61 % (Romania). Non sono disponibili dati per Cipro per il 2011.

Nel 2011, in base alle informazioni fornite da alcuni Stati membri, i visti sono stati rifiutati principalmente perché non è stata fornita la giustificazione dello scopo e delle condizioni del

soggiorno previsto, perché la giustificazione non era attendibile, e perché i richiedenti non sono stati in grado di dimostrare in maniera convincente la loro motivazione a rientrare nella Repubblica di Moldova.

Il 27 giugno 2012 è stato concluso un accordo di facilitazione del rilascio dei visti modificato tra Unione europea e Repubblica di Moldova.

2.3. Accordo di riammissione tra Unione europea e Repubblica di Moldova e sistema di riammissione applicato dalla Repubblica di Moldova

Accordo di riammissione tra Unione europea e Repubblica di Moldova

L'accordo di riammissione tra Unione europea e Repubblica di Moldova consente il rimpatrio rapido e agevolato dei migranti irregolari su una base di reciprocità, e, in quanto tale, contribuisce a mitigare il rischio di una migrazione irregolare tra la Repubblica di Moldova e l'Unione europea. L'accordo è entrato in vigore il 1° gennaio 2008. La Repubblica di Moldova ha quindi accettato, e sta attuando, chiari obblighi e termini per la riammissione dei propri cittadini che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni per l'ingresso o il soggiorno nel territorio degli Stati membri dell'UE, e per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che sono entrati direttamente e illegalmente nel territorio degli Stati membri dopo aver soggiornato nel territorio della Repubblica di Moldova, o esservi transitati, o che sono titolari di un visto o di un permesso di soggiorno rilasciato dalla Repubblica di Moldova.

Gli Stati membri riferiscono regolarmente in merito all'attuazione nel complesso soddisfacente dell'accordo di riammissione tra Unione europea e Repubblica di Moldova, come confermato dalle riunioni del comitato misto di tale accordo, in cui entrambe le parti si scambiano informazioni sull'attuazione e in cui finora non sono stati sollevati problemi particolari. Nel corso dell'ultima riunione del comitato misto svoltasi a Chisinau il 23 maggio 2012, con la partecipazione degli Stati membri dell'UE, la Commissione ha registrato un'attuazione nel complesso soddisfacente dell'accordo.

La Repubblica di Moldova ha inoltre concluso protocolli di attuazione bilaterali nell'ambito dell'accordo di riammissione tra Unione europea e Repubblica di Moldova. Sono entrati in vigore protocolli di attuazione con Austria, Estonia, Germania, Lettonia, Lituania, Malta, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria. Sono stati completati i negoziati con Bulgaria, Italia, Polonia, Paesi Bassi (che ha partecipato ai negoziati anche per conto di Belgio e Lussemburgo). Sono in corso negoziati con Cipro, Portogallo e Spagna. In futuro, in attesa dell'esito delle valutazioni in corso, potrebbero essere avviati negoziati con Finlandia, Irlanda, Regno Unito e Svezia.

Anche Danimarca e Svizzera hanno concluso accordi di riammissione con la Repubblica di Moldova.

La Repubblica di Moldova sta ottenendo risultati stabili in questo settore e i considerevoli sforzi da essa compiuti al riguardo dovrebbero essere ulteriormente intensificati per giungere alla rapida conclusione dei negoziati in corso con gli Stati membri.

Sistema di riammissione applicato dalla Repubblica di Moldova

Oltre all'accordo di riammissione con l'Unione europea, la Repubblica di Moldova ha già concluso o sta negoziando accordi di riammissione con vari paesi terzi. Sono già in vigore accordi di riammissione con Norvegia, Ucraina e FYROM. La Repubblica di Moldova ha concluso accordi di riammissione con Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro. Sono in corso negoziati con Turchia, Ucraina (per sostituire l'accordo di riammissione del 1997), Albania, Federazione russa e Azerbaigian e presto potrebbero essere avviati negoziati con il Libano. La Repubblica di Moldova dovrebbe valutare la possibilità di avviare negoziati

riguardo ad accordi di riammissione anche con altri importanti paesi di transito ad essa vicini e con i paesi di origine della migrazione.

2.4. Accordi sul traffico frontaliero locale tra Romania e Repubblica di Moldova

Nell'ottobre 2010 è entrato in vigore l'accordo sul traffico frontaliero locale tra Romania e Repubblica di Moldova. In base alla seconda relazione della Commissione sull'attuazione e il funzionamento del regime di traffico frontaliero locale istituito dal regolamento (CE) n. 1931/2006¹⁰, l'accordo sul traffico frontaliero locale tra Romania e Repubblica di Moldova è del tutto conforme al regolamento che disciplina questo tipo di accordi.

2.5. Sistema dei visti applicato della Repubblica di Moldova

I paesi i cui cittadini sono esentati dall'obbligo del visto per entrare nella Repubblica di Moldova per un periodo fino a 90 giorni sono: tutti gli Stati membri dell'Unione europea, Canada, Vaticano, Islanda, Giappone, Andorra, Monaco, Liechtenstein, Norvegia, San Marino, Israele, Svizzera, Stati Uniti, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Federazione russa, Tagikistan, Ucraina e Uzbekistan.

L'obbligo di richiedere un visto viene abolito per i titolari di un passaporto diplomatico o di servizio di Albania, Brasile, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro, FYROM, Perù, Serbia, Turchia e Vietnam (per soggiorni di durata fino a 90 giorni) e di Cina, Iran e Turkmenistan (per soggiorni di durata fino a 30 giorni).

Sono in corso negoziati su un possibile regime di esenzione dall'obbligo del visto con Cile, Messico, Serbia e Turchia.

3 POSSIBILI EFFETTI SULLA MIGRAZIONE DELLA FUTURA LIBERALIZZAZIONE DEI VISTI

3.1. Situazione attuale

Flussi migratori in generale

La Repubblica di Moldova occupa uno dei primi posti nell'elenco dei paesi che dipendono dalle rimesse (quarto posto per il rapporto tra rimesse e PIL¹¹) e pertanto dalla migrazione della manodopera. L'emigrazione è percepita come un'opzione importante per provvedere al proprio sostentamento.

Le principali destinazioni dei migranti moldovi sono i paesi della CSI (prevalentemente la Federazione russa) e gli Stati membri dell'UE. Importanti destinazioni sono anche la Turchia, gli Stati Uniti, il Canada e Israele. Nell'UE i principali paesi di destinazione sono l'Italia, la Spagna, il Portogallo, la Germania, la Romania, la Repubblica ceca e la Grecia.¹²

Secondo i dati di EUROSTAT, il numero di cittadini moldovi registrati negli Stati membri dell'UE è aumentato in maniera continua da 89 033 nel 2006 a 190 857 nel 2011. L'aumento potrebbe essere dovuto in larga misura ai programmi di regolarizzazione di vari Stati membri e all'attuazione dell'accordo sulla manodopera del 2011 concluso con l'Italia. Per questo motivo, gli aumenti progressivi del numero di migranti non dovrebbero essere considerati necessariamente come un'indicazione degli aumenti effettivi dei flussi migratori dalla

¹⁰ Cfr. COM (2011) 47 definitivo.

¹¹ La definizione di migrante utilizzata dalla Repubblica di Moldova per calcolare le rimesse è molto ampia e tiene conto dei soggiorni di durata pari o superiore a 6 mesi, mentre la maggior parte dei paesi basa il calcolo su soggiorni di almeno 12 mesi.

¹² Dati disponibili all'indirizzo <http://www.carim-east.eu/900/moldovan-emigration-stocks-residing-in-the-european-union-by-country-of-residence-most-recent-data-circa-2010>.

Repubblica di Moldova. Gli indicatori relativi ai visti rilasciati, ai flussi di passeggeri regolari, ai respingimenti, all'uso di documenti falsi, ai soggiorni illegali e agli attraversamenti illegali delle frontiere pongono in evidenza una tendenza stabile o in moderato aumento in termini di movimenti migratori di cittadini moldovi verso l'Unione europea.

Come menzionato in precedenza, i paesi della CSI sono una destinazione importante per i migranti moldovi. Sono tre le principali differenze tra i fattori che determinano la scelta della destinazione tra la CSI e l'UE.

- **Il metodo di ingresso:** i costi da sostenere per recarsi nei paesi della CSI sono inferiori e le formalità sono limitate (regime di esenzione dall'obbligo del visto).
- **I motivi della migrazione della manodopera (fattori "push and pull" di spinta e di attrazione):** i migranti che scelgono i paesi della CSI spesso non riescono a ottenere un visto per l'Unione europea e hanno più probabilità di rispondere ai fattori "push" immediati nella Repubblica di Moldova (povertà e scarse prospettive di lavoro), mentre i migranti che scelgono l'Unione europea hanno più probabilità di trovarsi attratti dalle reti di migranti esistenti nei paesi di destinazione. Le diaspore nell'Unione europea sono molto rilevanti per la strategia dei potenziali migranti in quanto l'esperienza dei loro pari consente di valutare i costi, i rischi e i vantaggi del loro soggiorno prolungato. Secondo Frontex, il 75 % dei migranti moldavi avrebbe già un'attività che produce un reddito che li attende all'arrivo nel paese di destinazione. In breve, la migrazione della manodopera nei paesi della CSI tende a essere meno pianificata e maggiormente trainata dalle esigenze immediate, mentre la migrazione negli Stati membri dell'Unione europea è più probabilmente determinata da consigli e opportunità.
- **La durata della migrazione:** poiché i costi del viaggio e i rischi di irregolarità sono relativamente bassi nei paesi della CSI, la migrazione nella CSI ha un carattere stagionale. D'altro canto, tenuto conto dei rischi di rimpatrio e dei costi di viaggio più elevati nel caso di un possibile metodo di ingresso illegale, la maggior parte dei migranti diretti nell'Unione europea lascia la Repubblica di Moldova per periodi prolungati. Un numero considerevole ha già l'intenzione di stabilirsi nello Stato membro di destinazione quando decide di migrare. La migrazione nella CSI è pertanto prevalentemente circolare, mentre la migrazione nell'Unione europea ha con maggiore probabilità un carattere permanente.

In base ai dati ufficiali di EUROSTAT sui permessi di soggiorno, i lavoratori migranti della Repubblica di Moldova che si recano nell'Unione europea sono prevalentemente donne (nel 2010 sono stati rilasciati a donne 24 845 permessi di soggiorno per svolgere un'attività retribuita, rispetto agli 8 298 rilasciati a uomini¹³). Gli uomini prevalgono in molti Stati membri, in maniera più evidente in Polonia e Portogallo. I cittadini moldovi lavorano soprattutto nei settori domestico, edile e agricolo, con un basso tasso di migranti in posti altamente qualificati. Secondo le autorità moldove, i migranti moldovi sono relativamente giovani, con un'età compresa tra 20 e 49 anni.¹⁴ La quota di migranti con un livello di istruzione superiore era pari al 10% nel 2010 e tende ad aumentare.

¹³ Dati provenienti da 14 Stati membri.

¹⁴ Il quadro completo dei dati socioeconomici è disponibile all'indirizzo <http://www.carim-east.eu/database/demographic-and-economic-module/?search=1&fromto=from&cmct=Republic of Moldova&nocmct=European+Union>.

Flussi di passeggeri regolari

Il numero di passeggeri che escono dalla Repubblica di Moldova è **umentato costantemente negli ultimi anni alle frontiere terrestri e aeree**. Alle frontiere aeree sono stati segnalati 426 129 passeggeri nel 2009, 481 231 nel 2010 e 421 459 nei primi tre trimestri del 2011. Alla frontiera terrestre con la Romania, sono stati segnalati 1 078 024 passeggeri nel 2009, 1 922 753 nel 2010 e 1 712 710 nei primi tre trimestri del 2011.¹⁵

Migrazione irregolare

Nel 2010 i tassi di rifiuto di visti per soggiorni di breve durata sono variati tra gli Stati membri dello spazio Schengen dal 23 % nel caso della Repubblica ceca al 5,3 % nel caso della Germania. Nel 2011 il tasso di rifiuto più elevato è stato registrato in Italia (14,1 %) e quello più basso in Germania (6,41 %). Il tasso di rifiuto medio per le richieste di visto per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen è stato pari al 9,7 % nel 2011 (con una diminuzione dall'11,43 % nel 2010 e dal 10,15 % nel 2009), restando tuttavia più alto rispetto al tasso di rifiuto medio complessivo nello spazio Schengen (5,5 %) (cfr. anche la precedente sezione 2.2).

Nel 2009 i due Stati membri non facenti parte dello spazio Schengen, ossia Bulgaria e Romania, hanno respinto rispettivamente il 7,49 % e il 4,45 % delle richieste di visti nazionali per soggiorni di breve durata. Nel 2010 i tassi di rifiuto sono stati pari a 1,3 % per la Bulgaria e 6,89 % per la Romania e nel 2011 i tassi di rifiuto sono stati pari a 0,58 % per la Bulgaria e 7,61 % per la Romania (cfr. anche la precedente sezione 2.2).

Nel 2011 sono stati individuati nell'Unione europea 3 435 cittadini moldovi soggiornanti illegalmente, con una diminuzione del 15 % rispetto allo stesso periodo del 2010, e 1 571 cittadini moldovi sono stati respinti alle frontiere esterne dell'Unione europea, con una diminuzione del 7 % rispetto allo stesso periodo del 2010 (cfr. la seguente tabella).

¹⁵ Dati forniti da Frontex. I flussi di passeggeri dalla Repubblica di Moldova comprendono i cittadini di tutte le nazionalità che lasciano il paese.

| Indicatori FRAN per i cittadini moldovi | | | | | | | |
|---|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--|
| | 2009 | % del totale UE | 2010 | % del totale UE | 2011 | % del totale UE | % variazione nel 2011 rispetto al 2010 |
| Soggiorni illegali | 4 182 | 1,0 % | 4 023 | 1,1 % | 3 435 | 1,0 % | -15 % |
| Internamente | 3 452 | 1,0 % | 3 149 | 1,1 % | 2 331 | 0,8 % | -26 % |
| Alla frontiera (in uscita) | 730 | 1,0 % | 874 | 1,5 % | 1 104 | 1,6 % | 26 % |
| Respingimenti | 1 866 | 1,7 % | 1 690 | 1,6 % | 1 571 | 1,3 % | -7,0 % |
| Frontiere terrestri | 1 582 | 3,0 % | 1 427 | 2,6 % | 1 360 | 2,3 % | -4,7 % |
| Frontiere aeree | 260 | 0,5 % | 232 | 0,5 % | 200 | 0,4 % | -14 % |
| Frontiere marittime | 24 | 0,5 % | 31 | 0,6 % | 11 | 0,1 % | -65 % |
| Decisioni di rimpatrio adottate | : | <i>n.d.</i> | : | <i>n.d.</i> | 1 463 | 0,6 % | <i>n.d.</i> |
| Rimpatri effettivi | : | <i>n.d.</i> | : | <i>n.d.</i> | 2 012 | 1,4 % | <i>n.d.</i> |

Fonte: Frontex, dati FRAN al 7 maggio 2012

Secondo Frontex, la maggior parte di coloro che migrano dalla Repubblica di Moldova entra attraverso le **frontiere terrestri** tenendo conto principalmente dei costi e dei rischi di respingimento più bassi. Attualmente, il rischio di essere respinti è più elevato alle frontiere aeree esterne rispetto alle frontiere terrestri esterne. La maggior parte dei migranti irregolari entra nell'Unione europea attraverso valichi di frontiera e procedure regolari e in seguito prolunga illegalmente il proprio soggiorno.

Pertanto, nel caso della Repubblica di Moldova, come segnalato da vari Stati membri, gli **attraversamenti illegali delle frontiere rappresentano una questione marginale** (213 attraversamenti illegali rilevati nelle principali sezioni della frontiera verde esterna dell'Unione europea nei primi tre trimestri del 2011). Inoltre, dal confronto annuale con il 2010 emerge una netta riduzione del 34 % degli attraversamenti illegali delle frontiere rilevati. Non sorprende che la quota di cittadini moldovi in rapporto al numero complessivo di attraversamenti illegali delle frontiere dell'Unione europea sia rimasta molto bassa nel corso del 2011.

In termini di tendenze, Frontex ha constatato una costante riduzione dei casi rilevati di attraversamento illegale delle frontiere da parte di cittadini moldovi. Inoltre, le stesse persone sono spesso coinvolte in più attraversamenti illegali delle frontiere.

Secondo Frontex, il numero di cittadini moldovi individuati che utilizzano **documenti di viaggio falsi** ha registrato una costante riduzione dal 2009 (174 nel 2009, 114 nel 2010 e 45

nei primi tre trimestri del 2011). I casi più frequenti sono quelli di carte di identità rumene contraffatte. L'Europol menziona anche carte di identità e permessi di soggiorno italiani e permessi di soggiorno spagnoli falsificati (cfr. anche la sezione 4). In base ai dati forniti dalle autorità moldove, il numero di casi di uso di identità false e di documenti falsi da parte dei cittadini moldovi è in diminuzione.

Asilo

Secondo EUROSTAT, il numero di richieste di asilo di cittadini moldovi nell'Unione europea è basso e tende a diminuire (1 110 nel 2009, 735 nel 2010 e 602 nel 2011). È diminuito anche il numero di decisioni finali positive riguardo alle richieste di protezione internazionale presentate da cittadini moldovi negli Stati membri dell'UE (25 nel 2009, 20 nel 2010 e 15 nel 2011). In base ai dati raccolti da Frontex, la maggior parte dei moldovi richiede asilo in Austria, dopo che ne è stato individuato il soggiorno illegale.

In base ai dati forniti dalle autorità moldove, il numero dei richiedenti asilo nella Repubblica di Moldova è relativamente basso (60 richieste nel 2011, 90 nel 2010 e 50 nel 2009). Nel 2011 è stato concesso lo status di rifugiato a tre persone e venti persone hanno ricevuto lo status di protezione umanitaria (compresi alcuni apolidi).

Flussi migratori legali

Il numero di cittadini moldovi soggiornanti legalmente negli Stati membri dell'UE è aumentato negli ultimi anni (129 642 nel 2008, 166 977 nel 2009 e 184 501 nel 2010). I dati raccolti da EUROSTAT pongono in evidenza che il numero più elevato di permessi di soggiorno viene rilasciato per lo svolgimento di un'attività retribuita, mentre la seconda maggiore categoria è costituita da permessi rilasciati per motivi di ricongiungimento familiare, con una tendenza all'aumento.

| Permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta per cittadini moldovi | | | | | |
|--|-------------------|----------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| | Istruzione | Attività retribuita | Famiglia | Altri motivi | Totale |
| 2008 | 2 727 | 36 766 | 10 555 | 8 394 | 58 442 |
| 2009 | 2 981 | 21 977 | 10 905 | 9 729 | 45 592 |
| 2010 | 2 931 | 34 648 | 16 674 | 1 353 | 55 606 |

Fonte: EUROSTAT

In base ai dati raccolti dall'EUI, i migranti altamente qualificati che si trovano già nell'Unione europea non considerano il sistema dei visti un problema per se stessi, ma per le loro **famiglie e per il mantenimento dei legami familiari**. I migranti, compresi quelli altamente qualificati, e i turisti, tendono a non conoscere i loro diritti (per esempio, il diritto di ricorrere contro il rifiuto di un visto) nell'ambito dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti e del codice dei visti. Le prassi divergenti applicate nell'attuazione delle disposizioni relative alla facilitazione del rilascio dei visti dai consolati degli Stati membri dell'UE sono uno dei principali motivi di preoccupazione per i migranti moldovi altamente qualificati e le loro famiglie, e svolgono un ruolo quando si tratta di decidere la destinazione verso cui migrare.

Analogamente, i tempi di attesa per le decisioni relative alle richieste di visto, i costi¹⁶ e la documentazione richiesta sono indicati come ostacoli significativi (tenendo presente che l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti e il codice dei visti si applicano soltanto ai soggiorni di breve durata e non sono applicabili a quelli di lunga durata, che sono disciplinati dalla normativa nazionale).

Infine, in base all'analisi dell'EUI, il sistema dei visti ha un effetto limitante sugli scambi di **ricercatori e studenti**, che spesso non possono partecipare a conferenze o scambi a causa di rifiuti o ritardi nel rilascio dei visti. Questa situazione limita l'ambito della cooperazione e lo scambio di idee tra l'UE e la Repubblica di Moldova e può essere controproducente per gli sforzi compiuti dall'UE per favorire lo sviluppo del paese e avvicinarlo alle disposizioni e alle normative dell'UE. Inoltre, per gli stessi motivi, rende problematici i contatti e gli scambi tra le **imprese**.

3.2. Possibili effetti principali

Flussi migratori in generale

Quando si esaminano i principali effetti che la liberalizzazione dei visti può avere sui flussi migratori tra la Repubblica di Moldova e l'Unione europea, è opportuno sottolineare che la liberalizzazione dei visti si limiterà a ridurre i tempi di preparazione e i costi associati agli spostamenti nell'Unione europea. La migrazione della manodopera nell'Unione europea o nella Federazione russa dovrebbe restare una strategia molto allettante per provvedere al proprio sostentamento. A prescindere dagli sviluppi economici e politici nella Federazione russa, gli Stati membri dell'UE dovrebbero restare un'opzione allettante per i lavoratori migranti, anche in caso di crescita economica assente o molto lenta. Allo stesso modo, la richiesta di lavoro domestico negli Stati membri dovrebbe resistere a possibili future recessioni economiche. Tuttavia, l'EUI sottolinea che dalla realtà demografica della Repubblica di Moldova emerge con chiarezza che il **serbatoio di migranti si sta esaurendo** in quanto il paese entra nel processo di invecchiamento più accelerato in Europa.

Come dimostrato dalla migrazione della manodopera moldova verso il Portogallo¹⁷, è probabile che sussista un meccanismo di autoregolamentazione dei flussi migratori della manodopera, in base al quale l'immigrazione legale e irregolare tende ad aumentare nei periodi di maggiore richiesta di manodopera e a diminuire quando la richiesta decresce. Pertanto, è probabile che l'apertura di canali di spostamento legali consenta di ottenere un **modello di migrazione più circolare dei cittadini moldovi che svolgono un'attività lavorativa illegale** nell'Unione europea. L'EUI ha constatato che negli anni '90 esistevano gli stessi meccanismi di regolamentazione, quando i cittadini dei paesi dell'Europa centrale potevano recarsi nell'Unione europea senza visto.

Dai dati raccolti dall'EUI si desume che si registrerà un **aumento dei flussi temporanei e a breve termine** dalla Repubblica di Moldova verso l'Unione europea, per visite in buona fede (maggioranza dei casi) o lavori di breve durata. Sulla base delle esperienze precedenti (per esempio, l'abolizione dell'obbligo del visto per i cittadini dei paesi dell'Europa centrale a metà degli anni '90 o l'adesione di tali paesi all'Unione europea nel 2004), l'eliminazione di un ostacolo alla circolazione comporta un aumento della migrazione che si stabilizza nel tempo.

¹⁶ È importante sottolineare che il prezzo per un visto Schengen resta molto elevato per i cittadini moldovi, tenendo conto del reddito medio nel paese. Per esempio, nel 2010, 35 EUR per un visto costituiva circa il 34 % del reddito medio mensile. A ciò si deve aggiungere il costo della traduzione delle prove documentali necessarie.

¹⁷ Analisi effettuata da Frontex.

La portata di tale aumento, come dimostra l'esperienza della mobilità interna dopo gli allargamenti dell'Unione europea, dipende da alcuni fattori, che, a parte la vicinanza e l'apertura, comprendono anche l'esistenza di reti di migranti, lo stato del mercato del lavoro nel paese ospitante, le opportunità nel paese di origine o la concorrenza di poli di attrazione diversi dall'Unione europea. Il carattere dell'aumento della migrazione dovrebbe essere temporaneo, sebbene l'EUI non escluda un aumento della migrazione permanente, considerando i modelli di ricongiungimento familiare in alcuni Stati membri (per esempio l'Italia). È difficile prevedere la durata di questo aumento temporaneo in quanto dipenderà da diverse variabili: la propensione a migrare, le risorse finanziarie da spendere per turismo, lo stato dell'economia nella Repubblica di Moldova e nel paese di destinazione.

La liberalizzazione dei visti non dovrebbe modificare la durata del periodo che i migranti moldovi soggiornanti illegalmente nell'Unione europea trascorreranno per visitare i propri paesi di origine, tenuto conto della mancanza di tempo libero per le ferie e del rischio di perdere il lavoro nell'Unione europea. Non dovrebbero esserci ripercussioni sulla circolarità dei movimenti dei moldovi che vivono con un permesso di soggiorno nell'Unione europea in quanto già attualmente non devono essere muniti di un visto per rientrare dalla Repubblica di Moldova nell'Unione europea.

Flussi di passeggeri regolari

I flussi di passeggeri regolari dovrebbero aumentare, tenuto conto che la liberalizzazione dei visti renderà **più facile e meno costoso** recarsi nell'Unione europea.

Migrazione irregolare

La pressione migratoria verso le frontiere dell'Unione europea aumenterà anziché diminuire se nella Repubblica di Moldova prevarrà una situazione problematica sotto il profilo economico e sociale, nonostante la rapidità della riforma strutturale e l'elevata crescita economica del paese (tassi di crescita del PIL del 7,1 % nel 2010 e del 6,4 % nel 2011). Secondo l'EUBAM, il volume della migrazione irregolare dalla Repubblica di Moldova negli Stati membri dell'UE **dovrebbe restare invariato**. Le modalità operative, le rotte e il numero dei migranti irregolari possono variare annualmente a seconda dei vari fattori "*push and pull*" esterni e interni.

Il rapporto tra il rischio di essere respinti alle frontiere aeree esterne e alle frontiere terrestri esterne non dovrebbe variare in caso di abolizione dell'obbligo del visto. La maggior parte dei lavoratori migranti continuerà a scegliere di entrare nell'Unione europea alle frontiere terrestri per trasferirsi successivamente negli Stati membri di destinazione.

In termini di scelta della destinazione, gli Stati membri con le comunità più numerose di cittadini moldovi dovrebbero essere quelli cui continueranno a mirare i lavoratori migranti della Repubblica di Moldova.

Frontex e l'EUI ritengono che i lavoratori migranti della Repubblica di Moldova resterebbero dopo la scadenza dei 90 giorni consentiti in un periodo di sei mesi se corressero il rischio di perdere il lavoro. Tuttavia, per evitare le conseguenze negative dell'individuazione del soggiorno illegale, i migranti potrebbero scegliere di uscire dall'Unione europea e di rientrarvi con maggiore frequenza (nel cui caso l'uso di timbri di entrata/uscita falsi potrebbe aumentare). D'altro canto, come dimostrano, l'esperienza della mobilità tra i paesi della CSI e l'esperienza dei cittadini di alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale negli anni '90, la possibilità di una circolazione legale può influire sulla decisione di spostarsi nei periodi di tempo prescritti. Infatti, il **regime di esenzione dall'obbligo del visto** può fornire una soluzione per **uscire dall'irregolarità** per i cittadini moldovi che soggiornano illegalmente e che al momento si trovano bloccati nell'Unione europea, se sono attenuate le conseguenze

derivanti dall'individuazione del prolungamento illegale del soggiorno alla frontiera all'uscita dall'Unione europea.

È probabile che i gruppi di criminalità organizzata dediti alla tratta di esseri umani e al favoreggiamento della migrazione irregolare adattino le loro modalità operative al regime di esenzione dall'obbligo del visto e, se possibile, aumentino le loro attività (cfr. anche la sezione 4).

Se le norme relative al rilascio dei **documenti di identità e di viaggio** e alla loro sicurezza non sono rigorosamente applicate, anche per quanto riguarda i passaporti biometrici conformi alle prescrizioni dell'ICAO, i singoli e i gruppi della criminalità organizzata potrebbero cercare di sfruttare le lacune esistenti.

L'EUBAM prevede che la Repubblica di Moldova manterrà la sua posizione attuale di paese di **transito** per i migranti irregolari che si recheranno nell'Unione europea. L'EUBAM sostiene che è probabile che la liberalizzazione dei visti possa rendere la Repubblica di Moldova più allettante per i migranti dei paesi della CSI e dell'Asia centrale.

Sulla base della valutazione che precede, devono essere prese in considerazione le misure esposte in appresso:

Da parte della Repubblica di Moldova, in linea con il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti:

- continuare a rafforzare i controlli alle frontiere, anche attraverso analisi dei rischi e misure di sorveglianza a prevenire e combattere la corruzione alle frontiere e continuare a intensificare la cooperazione con l'EUBAM in tutti i settori della gestione delle frontiere;
- organizzare campagne di informazione continue e mirate per chiarire i diritti e i doveri nell'ambito del regime di esecuzione dal visto, che comprendano informazioni sulle norme che disciplinano l'accesso al mercato del lavoro dell'Unione europea (anche attraverso il portale dell'Unione europea dedicato all'immigrazione) e la responsabilità per qualsiasi abuso di diritti nell'ambito del regime di esenzione dall'obbligo del visto;
- condividere regolarmente con le autorità dell'Unione europea dati sui passaporti biometrici persi e rubati, in particolare utilizzando la banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio persi e rubati;
- stabilire e applicare sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive per le persone condannate per aver venduto o prestato il loro passaporto;
- rafforzare il quadro giuridico e istituzionale riguardante il servizio di stato civile per prevenire l'abuso della modifica del nome o dell'identità per ottenere un nuovo passaporto. Devono essere stabilite e applicate norme chiare sulla modifica del nome; il quadro giuridico e istituzionale deve essere rafforzato includendo controlli efficaci e misure di rintracciabilità;
- prevenire e combattere la corruzione a tutti i livelli e in tutti i settori.

Da parte dell'UE e degli Stati membri:

- compiere ulteriori sforzi per aumentare gradualmente la quota di viaggiatori i cui dati biometrici sono stati verificati dalle autorità preposte alla sorveglianza delle frontiere degli Stati membri dell'UE;
- introdurre eventualmente nuove soluzioni informatiche per calcolare il periodo di soggiorno totale in tutte le sezioni delle frontiere esterne interessate da grandi flussi di cittadini moldovi, in linea con i principi della comunicazione sulle frontiere intelligenti;¹⁸
- gli Stati membri devono compiere ulteriori sforzi per fornire alla Commissione e alle agenzie competenti dell'Unione europea dati statistici precisi sull'attuazione degli accordi di riammissione.

Altre misure pertinenti comprendono, a livello di Unione europea e di Stati membri:

- armonizzare le norme contro l'impiego illegale di cittadini di paesi terzi, come previsto dalla direttiva sulle sanzioni per i datori di lavoro;¹⁹
- facilitare la migrazione legale nell'Unione europea;
- continuare a cooperare con la Repubblica di Moldova per creare migliori opportunità di lavoro in tale paese.

Asilo

Sono diverse le questioni pertinenti che devono essere considerate per valutare le ripercussioni della liberalizzazione dei visti sul numero di richieste di asilo, come ha

¹⁸ Comunicazione della Commissione europea sulle frontiere intelligenti – opzioni e prospettive, COM (2011) 680 definitivo.

¹⁹ Direttiva 2009/52/CE del 18 giugno 2009.

dimostrato la precedente esperienza con i Balcani occidentali.²⁰ In particolare, un **basso livello di integrazione delle comunità minoritarie**, soprattutto quella dei rom, e il loro scarso accesso alla scolarizzazione, alle abitazioni, al lavoro e all'assistenza sanitaria, possono aumentare la loro propensione ad abusare del sistema di asilo degli Stati membri dell'UE. Inoltre, una grave emarginazione economica e politica, un considerevole divario delle possibilità di guadagno rispetto al resto della società, la vicinanza geografica all'Unione europea, i bassi costi per gli spostamenti e l'assistenza associata alle richieste di asilo negli Stati membri dell'UE rendono la richiesta di asilo una strategia di migrazione a breve termine allettante per le comunità dei Balcani occidentali. Un potente fattore può essere costituito anche dall'assistenza finanziaria per il rimpatrio di coloro ai quali è stata rifiutata la richiesta di asilo.

Nella Repubblica di Moldova sono presenti alcune **minoranze etniche**, delle quali le più significative sono quelle ucraina, russa, gagauza, bulgara e rom (cfr. la sezione 5). I diritti della minoranza gagauza sono stati riconosciuti e costituzionalmente garantiti da uno specifico status per l'unità territoriale autonoma di Gagauzia, istituita nel 1994. Sebbene la popolazione rom sia in generale un gruppo svantaggiato per quanto riguarda istruzione, lavoro, sanità, condizioni di vita e partecipazione ai processi decisionali, le autorità della Repubblica di Moldova hanno dato prova del loro impegno a migliorare la situazione di tale minoranza e hanno compiuto passi avanti per quanto riguarda il sostegno a favore della comunità rom e la sua integrazione. È stato adottato un piano d'azione per il sostegno a favore dei rom per il periodo 2011-2015 che attualmente è in corso di realizzazione, dopo essere stato adeguato ai requisiti internazionali nel gennaio 2012. Sono stati istituiti mediatori per la comunità rom affinché fungano da intermediari tra le autorità e le comunità minoritarie, per contribuire all'attuazione del piano d'azione e per favorire una maggiore integrazione della minoranza rom.

Pertanto, sebbene non possa essere escluso, attualmente non esiste **alcuna indicazione di un aumento delle richieste di asilo** da parte di cittadini moldovi dopo la liberalizzazione dei visti.

Sulla base della valutazione che precede, devono essere prese in considerazione le seguenti misure esposte in appresso.

Da parte della Repubblica di Moldova:

- organizzare campagne di informazione continue e mirate per chiarire i diritti e i doveri nell'ambito del regime di esecuzione del visto, che comprendano informazioni sulle norme che disciplinano l'accesso al mercato del lavoro dell'Unione europea e la responsabilità per qualsiasi abuso di diritti nell'ambito del regime di esenzione dall'obbligo del visto.

Da parte dell'UE e dagli Stati membri

- promuovere l'ulteriore convergenza delle politiche degli Stati membri sulle procedure di asilo, con particolare riguardo per la durata delle procedure, i benefici accordati ai richiedenti asilo e la possibile assistenza finanziaria per il rimpatrio.

²⁰ Relazioni di controllo successive alle liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali, SEC (2011) 659 definitivo e SEC (2011) 1570 definitivo.

Migrazione legale

Secondo l'EUI, mentre gli spostamenti dei migranti nell'Unione europea verso i paesi di origine dovrebbero diventare più frequenti, **è improbabile che si verifichi un aumento dei flussi di nuovi migranti** nell'Unione europea dalla Repubblica di Moldova. Non dovrebbero esservi ripercussioni sulla circolarità dei cittadini moldovi in possesso di un permesso di soggiorno nell'UE in quanto già in base al sistema attuale non è necessario un visto per rientrare dalla Repubblica di Moldova nell'UE. La disponibilità di mezzi finanziari (anziché il requisito di ottenere un visto) sarà il fattore fondamentale che determinerà la decisione dei migranti moldovi di recarsi nel proprio paese.

La liberalizzazione dei visti contribuirà a rafforzare gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo, soprattutto mitigando le conseguenze sociali negative della migrazione e facilitando **il mantenimento dei legami familiari e i contatti con** la Repubblica di Moldova. Ridurrà gli effetti negativi sulle famiglie rimaste in patria, in particolare i minori e gli anziani, in quanto per loro sarà più facile visitare il familiare migrante. Tuttavia, la disponibilità di risorse finanziarie continuerà a svolgere un ruolo fondamentale al riguardo.

La facilitazione degli spostamenti di breve durata in seguito alla liberalizzazione dei visti renderà l'UE una **destinazione più allettante per i migranti altamente qualificati** per due motivi principali: facilitazione delle visite familiari, come menzionato in precedenza, e, più in generale, una percezione più positiva dell'UE come destinazione.

La liberalizzazione dei visti avrà un **effetto positivo sugli scambi e le attività delle imprese, la ricerca e l'innovazione, la mobilità di studenti e ricercatori, con una ricaduta positiva a lungo termine sull'economia.**

4 POSSIBILI EFFETTI DELLA FUTURA LIBERALIZZAZIONE DEI VISTI SULLA SICUREZZA²¹

4.1. Situazione attuale

Secondo l'Europol, gruppi criminali organizzati moldovi sono già presenti e attivi in almeno nove Stati membri dell'UE. Alcuni sono coinvolti in attività criminali ben organizzate. Sono legati alla rete orizzontale russofona di ladri specializzati ("*Vory v Zakonye*", *ladri nella legge*). Altri gruppi hanno dimensioni più ridotte, con un ambito operativo limitato, e sono privi di una preparazione strutturata e di una strategia generale. I loro legami con i gruppi criminali organizzati nazionali dell'UE sono limitati. A quanto risulta, i gruppi criminali organizzati moldovi non hanno un ruolo importante nelle gerarchie della criminalità organizzata dell'Unione europea.

È importante sottolineare che, come per tutti i gruppi criminali organizzati provenienti dall'ex Unione Sovietica, esistono solidi legami tra i gruppi criminali organizzati moldovi e i gruppi criminali organizzati di altre parti dell'ex Unione sovietica. Talvolta svolgono il ruolo di intermediari tra i gruppi criminali organizzati dell'ex Unione sovietica e quelli attivi nell'Unione europea. Esiste quindi la tendenza a raggruppare i gruppi criminali organizzati moldovi con altri gruppi criminali con la definizione di "gruppi criminali organizzati di lingua russa".

²¹ La presente sezione è incentrata sulle attività criminali che potrebbero trarre vantaggio dalla possibilità di spostarsi senza visto per i cittadini moldovi e sull'esame dei possibili effetti della liberalizzazione dei visti sui gruppi criminali organizzati.

I gruppi criminali organizzati moldovi sono attivi in vari poli criminali dell'UE, secondo quanto indicato dalla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata del 2011 dell'Europol.²²

Secondo l'Europol, i gruppi criminali organizzati moldovi sono particolarmente attivi nelle seguenti attività criminali: tratta di esseri umani, favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, reati contro il patrimonio, frodi relative alle carte di pagamento, contrabbando di sigarette e criminalità informatica. Alcuni di tali dati sono confermati dalle osservazioni raccolte nell'ambito dell'"operazione Akkerman"²³.

i) Tratta di esseri umani

La Repubblica di Moldova è **un paese di origine** e, in minore misura, un paese di transito e di destinazione per donne e ragazze a fini di sfruttamento sessuale e per uomini, donne e bambini a fini di sfruttamento del lavoro.²⁴ Le vittime moldove sembrano essere sempre più sfruttate per lavori o servizi forzati, in particolare per servizi di infermeria, baby-sitter, collaborazioni familiari e assistenza a persone anziane. I gruppi criminali organizzati moldovi si occupano principalmente di **reclutare le vittime**, nella maggior parte dei casi a fini di sfruttamento sessuale nell'Unione europea. In alcuni casi sfruttano essi stessi le vittime. Le principali modalità operative utilizzate dai trafficanti non sono cambiate in maniera significativa negli ultimi anni. I reclutatori attirano le loro vittime soprattutto attraverso l'inganno e talvolta con la violenza.²⁵

Spesso le vittime sono costrette a pagare per i documenti necessari, dai passaporti e dalle carte di identità ai visti, per i contratti con i proprietari di night-club e per l'assicurazione sanitaria, aumentando il loro debito verso i gruppi criminali organizzati e prolungando il loro sfruttamento. I gruppi criminali organizzati utilizzano strutture commerciali legittime specifiche per reclutare e sfruttare le vittime nell'Unione europea.

In base ai dati forniti dalle autorità moldave, si registra una riduzione nei dati statistici sulla tratta di esseri umani: il numero di casi registrati è diminuito da 243 nel 2006 a 111 nel

²² <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>.

NB: le autorità moldove hanno fornito un contributo per la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata del 2011, presentato nel novembre 2011.

²³ L'"operazione Akkerman" è un'operazione inter-agenzie e internazionale di controllo alle frontiere comuni, gestita dall'EUBAM e dall'Europol insieme alle autorità moldove e ucraine. Nel corso di due fasi operative condotte con metodi di intelligence nel 2011, la seconda delle quali si è svolta nel settembre 2011, sono stati sequestrati prodotti di contrabbando come sigarette, alcolici e veicoli rubati ed è stata rilevata una frode doganale per un importo di 3,2 milioni di euro. Tale risultato è dovuto anche al miglioramento dell'organizzazione strutturale dell'operazione, volto a rafforzare in particolare l'uso efficace delle informazioni di intelligence, all'istituzione di gruppi di task force come strumenti di supporto delle operazioni comuni di controllo alle frontiere, al miglioramento sostanziale dell'interfaccia del centro di comunicazioni e all'ulteriore estensione del sostegno fornito da soggetti internazionali fondamentali.

²⁴ Relazione del dipartimento degli Stati Uniti per la tratta di esseri umani – Repubblica di Moldova, giugno 2012.

²⁵ Le vittime vengono avvicinate direttamente o attraverso agenzie di collocamento o annunci pubblicitari. Di norma, viene offerto lavoro all'estero per collaborazioni domestiche, baby sitter, camerieri e per lavori agricoli e per altri tipi di attività che dovrebbero essere ben retribuite rispetto ai salari medi nella Repubblica di Moldova. Si verificano casi in cui le vittime vengono rapite dai trafficanti, ma sono meno comuni. Dopo essere state introdotte illegalmente nell'Unione europea, le vittime sono private dei documenti, isolate e gravemente limitate nei loro movimenti. Incapaci di parlare la lingua locale, senza alcun mezzo per dimostrare la loro identità, sono costantemente sotto il controllo dei loro sfruttatori, subendo gravi violazioni dei diritti umani fondamentali. In molti casi chiedono aiuto attraverso i loro clienti.

2011²⁶. Anche riguardo al numero di vittime individuate e assistite, secondo i dati dell'IOM, si constata una riduzione da 273 nel 2007 a 98 nel 2011²⁷. Si è ridotto anche il numero di casi di tratta di bambini da 61 nel 2006 a 23 nel 2011²⁸.

In base ai dati forniti dalle autorità moldove, in seguito a misure operative di indagine sono stati individuati e smantellati vari gruppi criminali coinvolti nella tratta di esseri umani e in reati ad essa correlati²⁹.

ii) Favoreggiamento dell'immigrazione irregolare

I gruppi criminali organizzati sono coinvolti anche nello sfruttamento dei migranti moldovi che non entrano, soggiornano, risiedono o lavorano legalmente nel paese di destinazione. I gruppi criminali organizzati moldovi operano in stretta collaborazione con i gruppi criminali organizzati dei paesi vicini, soprattutto l'Ucraina, assistendosi a vicenda in relazione al **trasporto o alla falsificazione dei documenti**. In relazione al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare dalla Repubblica di Moldova, sono stati segnalati casi di utilizzo di carte di identità italiane e rumene false e di permessi di soggiorno italiani e spagnoli falsi (cfr. anche la sezione 3).

I gruppi criminali organizzati dediti al favoreggiamento della migrazione irregolare di cittadini moldovi hanno membri attivi nella Repubblica di Moldova che reclutano migranti irregolari potenziali. Sono stati individuati membri di gruppi criminali organizzati moldovi anche in Ucraina (dove erano coinvolti nella falsificazione di documenti e come guide alla frontiera tra Ucraina e Ungheria) e in Romania (dove si occupavano della contraffazione di carte di identità e passaporti). A quanto risulta, vengono utilizzate attività legali per favorire la migrazione irregolare.

iii) Traffico di stupefacenti

Si ritiene che Repubblica di Moldova sia principalmente una **rotta di transito** e si suppone che sia un luogo di deposito e di ulteriore lavorazione della cocaina³⁰.

In base ai dati forniti dalle autorità moldove, è stata registrata una riduzione del traffico di stupefacenti da 2 144 casi penali nel 2007 a 1 606 nel 2011³¹.

Dai dati relativi alla frontiera tra Moldova e Ucraina nel 2011 risulta il livello attuale del traffico di stupefacenti³².

²⁶ Numero di casi (ossia i reati iscritti nel registro di informazioni penali e forensi in cui sono riportati soltanto i casi considerati reati/atti criminali secondo il codice penale sulla cui base è stato aperto il caso penale): 243 (2006), 251 (2007), 215 (2008), 185 (2009), 140 (2010), 111 (2011).

²⁷ Numero di vittime individuate e assistite: 273 (2007), 158 (2008), 159 (2009), 139 (2010), 98 (2011).

²⁸ Numero di casi di tratta di bambini: 61 (2006), 47 (2007), 31 (2008), 21 (2009), 21 (2010), 23 (2011).

²⁹ Numero di gruppi criminali: 39 (2006), 40 (2007), 29 (2008), 40 (2009), 22 (2010) e 40 (2011).

³⁰ Le persone di lingua russa residenti in America latina facilitano e organizzano il traffico di cocaina nell'Unione europea e nella Federazione russa. Nel giugno 2010 nel porto di Odessa in Ucraina è stato sequestrato un considerevole quantitativo di cocaina. Secondo la polizza di carico, il trasporto è stato effettuato da un'impresa boliviana e il carico avrebbe dovuto essere inviato all'indirizzo di un'impresa privata situata nella Repubblica di Moldova.

³¹ Numero di casi penali: 2 144 (2007), 2 103 (2008), 1 865 (2009), 1 773 (2010), 1 606 (2011).

³² Nel 2011 - in 60 casi - sono stati sequestrati 34,255 kg di stupefacenti alla frontiera comune. Del quantitativo totale di stupefacenti, il 61 % è stato individuato al di fuori del punto di controllo delle frontiere e nella zona di frontiera. Nel periodo 2010/2011 i tipi di stupefacenti rilevati sono stati i seguenti: marijuana: 6,916kg/20,54kg, paglia di papavero: 1,21kg/11,34kg, cannabis: 0,754kg/2,318kg, con un aumento nel 2011 rispetto al 2010.

iv) Reati contro il patrimonio

I gruppi criminali organizzati moldovi sono coinvolti in una serie di reati contro il patrimonio, concentrandosi in particolare sul furto di autocarri, veicoli agricoli e industriali. I gruppi criminali organizzati sono di dimensioni ridotte (da 3 a 5 membri) e utilizzano tecniche e modalità operative basilari (principalmente irruzioni improvvise, uso della violenza e necessità di trovare un ricettatore dopo aver commesso il reato).

v) Contrabbando di prodotti sottoposti ad accise elevate

Insieme all'Ucraina, e in misura sempre maggiore con la Bielorussia e la Federazione russa, la Repubblica di Moldova è tra i principali paesi di origine delle sigarette contrabbandate nell'Unione europea negli ultimi anni e questa tendenza sembra aumentare. La Repubblica di Moldova è da tempo un **paese di origine e di transito** noto per il flusso di sigarette di contrabbando nell'Unione europea e svolge un ruolo sempre più importante al riguardo in quanto i prezzi del tabacco aumentano in molti paesi dell'UE, in particolare negli Stati membri che sono entrati a far parte dell'UE nel 2004 o nel 2007. Le sigarette provenienti dalla Repubblica di Moldova penetrano sempre più nei mercati neri degli Stati membri dell'UE. Per questo motivo, nel 2011 la Commissione ha adottato un piano d'azione contro il contrabbando di sigarette ed alcool lungo la frontiera orientale dell'Unione europea³³.

Una maggiore cooperazione nella prevenzione e nella lotta contro il commercio illecito di prodotti del tabacco è anche uno degli obiettivi del quadro strategico per la cooperazione doganale tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova³⁴.

La Repubblica di Moldova è tra i principali produttori di sigarette originali contrabbandate nell'Unione europea. La marca più diffusa di sigarette "cheap white" è prodotta legalmente nella Repubblica di Moldova, a Kaliningrad e in Ucraina.³⁵ I gruppi criminali organizzati moldovi forniscono anche le materie prime ai gruppi criminali organizzati dell'Unione europea coinvolti nella produzione, nel confezionamento e nella distribuzione di sigarette contraffatte. Poiché si tratta di un'attività molto remunerativa e a basso rischio, è probabile che sia molto più diffusa e intensa di quanto risulti dalle statistiche ufficiali.

Secondo i dati forniti dalle autorità moldove, il numero di pacchetti di sigarette confiscate è aumentato da 201 588 nel 2008 a 276 337 nel 2011.

vi) Traffico di armi

Attualmente non esistono chiari indicatori di un traffico organizzato di armi e munizioni attraverso la frontiera tra Moldova e Ucraina. I sequestri a tale frontiera hanno riguardato

³³ Cfr. SEC (2011) 791 definitivo.

³⁴ Il quadro strategico è stato approvato nell'ottobre 2011 dal Primo ministro Filat e dal Commissario Šemeta con uno scambio di lettere.

³⁵ Con l'espressione sigarette "cheap white" l'industria del tabacco designa le sigarette prodotte in maniera del tutto indipendente dai produttori di tabacco tradizionali. Si tratta di marchi di sigarette economiche prodotte legalmente, ma destinate specificamente al contrabbando in quanto non hanno un mercato legittimo. Sono spesso di qualità discreta e omogenea e costituiscono una valida alternativa alle sigarette contraffatte, la cui qualità può variare in misura considerevole. Negli ultimi tempi l'Unione europea è stata inondata da sigarette Jin Ling di contrabbando, un nuovo marchio praticamente sconosciuto alle autorità alcuni anni fa. La popolarità di Jin Ling è tale che attualmente compete con Marlboro per la marca di contrabbando più sequestrata nell'Unione europea.

Imperial Tobacco Limited (ITL) è il quarto maggiore produttore di tabacco internazionale al mondo. Si ritiene che circa il 20% di tutti i prodotti del tabacco contraffatti ad esso associati dagli organismi di contrasto siano prodotti illegalmente in Ucraina e nella Repubblica di Moldova.

principalmente armi bianche e ad aria compressa o fucili da caccia con le relative munizioni che venivano trasportati dall'Ucraina nella Repubblica di Moldova.³⁶

4.2. Possibili effetti principali

La liberalizzazione dei visti non dovrebbe influenzare eccessivamente il comportamento e le modalità operative dei gruppi criminali organizzati "più strutturati", che sono già in grado, anche in base all'attuale sistema dei visti, di gestire i movimenti tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova. Tuttavia, considerando che la capacità da loro dimostrata di eludere le restrizioni in materia di visti è uno dei motivi del loro successo (soprattutto nella **tratta di esseri umani** e nel **favoreggiamento dell'immigrazione irregolare**), **la liberalizzazione dei visti ridurrebbe la richiesta di tale capacità.**

I gruppi criminali organizzati "meno strutturati" potrebbero trarre vantaggio da un regime di esenzione dall'obbligo del visto. Sebbene le loro attività siano meno estese, l'accesso di tali gruppi all'UE potrebbe modificare l'attuale *statu quo* criminale (per esempio, rendendo più facile per loro intraprendere nuove attività criminali).

Nonostante sia difficile effettuare una valutazione sulla base delle informazioni disponibili, **dovrebbe continuare ad essere controllata la portata della minaccia rappresentata dai gruppi criminali organizzati moldovi per l'Unione europea.** La liberalizzazione dei visti potrebbe modificare l'attuale dinamica delle attività criminali. Al momento è tuttavia difficile prevedere in quale misura la liberalizzazione dei visti potrà influire su ciascuna di esse.

i) Tratta di esseri umani

In relazione alla tratta di esseri umani, la liberalizzazione dei visti potrebbe avere ripercussioni sui gruppi criminali organizzati attivi in questo settore, oltre che sulle vittime e sulle rotte. Gruppi criminali organizzati moldovi sono attivi nell'ambito del reclutamento di vittime e nel loro trasporto nell'Unione europea; un regime di esenzione dall'obbligo del visto potrebbe offrire ai gruppi criminali organizzati dell'UE che controllano i mercati criminali dell'UE l'opportunità di eludere i gruppi criminali organizzati moldovi e di reclutare direttamente le loro vittime.

Nel contempo, le vittime potenziali dei trafficanti di esseri umani, non più bisognose di aiuto illecito per attraversare la frontiera, potrebbero cercare di entrare per proprio conto nell'Unione europea, **riducendo quindi una delle principali attività dei gruppi criminali organizzati.** Uno dei "servizi" offerti dai trafficanti è il trasporto delle vittime nell'Unione

³⁶ Rispetto al 2010, nel 2011 il numero di tentativi di trasporto illegale di munizioni individuati è diminuito del 31%. Nel contempo, il numero di munizioni individuate è diminuito del 36% (1 995 pezzi nel 2011 e 1 269 pezzi nel 2010). Nella maggior parte dei casi, le munizioni erano trasportate dall'Ucraina nella Repubblica di Moldova, principalmente attraverso i valichi delle frontiere terrestri (74%). Nel 2011, in sei casi, sono stati sequestrati 3,65 kg di esplosivi alla frontiera comune (contro quattro casi e 1,47 kg nel 2010). Nel 2011 è stata individuata soltanto polvere da sparo (3,65kg), mentre nel 2010 oltre alla polvere da sparo (1,2 kg) è stato individuato anche tritolo (0,27 kg). Il 90% degli autori dei reati sono cittadini della Repubblica di Moldova che trasportano polvere da sparo illegalmente per la caccia. Nel 2011 tutti i casi di trasporto illegale di esplosivi sono stati individuati ai valichi di frontiera durante il trasferimento dall'Ucraina nella Repubblica di Moldova. Della quantità generale di armi individuate, una parte significativa è costituita da armi per elettroshock, ad aria compressa, bianche e da caccia. Sono state individuate anche armi da fuoco (sette pezzi) e armi a gas (due pezzi). La principale categoria di persone che hanno cercato di trasportare armi è costituita da cittadini della Repubblica di Moldova (53%) e dell'Ucraina (28%). Non sono stati rilevati materiali radioattivi alla frontiera comune. Nel periodo 2010-2011 sono stati registrati due casi di sequestro di sostanze radioattive nella Repubblica di Moldova. Provenivano dalla Russia e seguivano la rotta attraverso l'Ucraina per l'ulteriore rivendita.

europea, dove sono spesso vendute e sfruttate da altri gruppi criminali organizzati. Un regime di esenzione dall'obbligo del visto elimina di fatto la necessità di tale "servizio", in quanto le vittime non avrebbero più bisogno dell'aiuto di gruppi criminali organizzati. Per evitare una riduzione del numero delle vittime e una diminuzione dei profitti, i gruppi criminali organizzati potrebbero essere inclini a definire nuove strategie e a intraprendere nuove attività criminali.

ii) Favoreggiamento dell'immigrazione irregolare

Nell'ambito di un regime di esenzione dall'obbligo del visto, la Repubblica di Moldova potrebbe diventare più allettante per i vari gruppi criminali organizzati che trasportano migranti irregolari, ma non esiste alcuna chiara indicazione in tal senso (cfr. anche la precedente sezione 3).

iii) Traffico di stupefacenti

Non sembra probabile che la Repubblica di Moldova possa diventare un polo del traffico di stupefacenti. Può essere interessata in modo marginale dalla rotta settentrionale,³⁷ ed è possibile che alcuni gruppi criminali organizzati moldovi depositino temporaneamente stupefacenti nella Repubblica di Moldova.

Riguardo alla frontiera tra la Repubblica di Moldova e l'Ucraina, è probabile che il rischio in relazione al trasporto illegale di narcotici, in particolare di droghe sintetiche, attraverso valichi delle frontiere terrestri resti al livello attuale.

iv) Reati contro la proprietà

I reati contro la proprietà, in molte delle loro varie tipologie, potrebbero essere uno dei settori maggiormente interessati. I gruppi criminali organizzati moldovi dediti ai reati contro la proprietà potrebbero sfruttare la liberalizzazione dei visti e potrebbero cooperare con gruppi criminali organizzati già stabiliti nell'Unione europea.

v) Contrabbando di prodotti sottoposti ad accise elevate

Una possibile ripercussione importante potrebbe essere quella sul contrabbando di sigarette che potrebbe essere considerato un'attività criminale facilmente gestibile, a basso rischio e molto redditizia.

vi) Traffico di armi

Dalle informazioni attualmente disponibili non emergono indicazioni riguardo alle possibili ripercussioni di un regime di esenzione dall'obbligo del visto sul traffico di armi. Sebbene l'attuale livello di rischio di traffico di armi non sia elevato in base agli indicatori dei sequestri e ad altre informazioni al momento disponibili, deve essere prestata attenzione alle possibili opportunità di contrabbando di armi in relazione al deposito di armi e di munizioni nella regione transnistriana.

³⁷ <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>.

Sulla base della valutazione che precede, devono essere prese in considerazione le misure esposte in appresso.

Da parte della Repubblica di Moldova, in linea con il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti:

- rafforzare la cooperazione con i paesi vicini. Rafforzare la cooperazione bilaterale e internazionale e lo scambio di informazioni sui dati statistici e analitici e sui dati/informazioni di intelligence tattici/operativi, attraverso misure quali l'avvio di operazioni congiunte transfrontaliere o la partecipazione a operazioni di questo tipo, squadre investigative comuni e squadre di intelligence comuni, facilitazione degli scambi di funzionari di collegamento in tali operazioni, formazione per condurre controlli comuni alle frontiere e alle dogane;
- migliorare la formazione e rafforzare le capacità per quanto riguarda i servizi doganali internazionali, la cooperazione nelle attività di contrasto e lo scambio di informazioni;
- continuare a potenziare la cooperazione con l'EUBAM;
- coordinare le attività di controllo alla frontiera comune. Condividere informazioni di intelligence e rafforzare la valutazione della situazione comune a livello operativo;
- accrescere la raccolta di dati sui criminali e i gruppi criminali organizzati a livello nazionale, tra gli altri, istituendo e/o migliorando le banche dati nazionali;
- continuare a compiere sforzi per migliorare gli indicatori dei dati e la raccolta di dati sulla criminalità in tutti i campi dell'attività criminale;
- rafforzare il sistema giudiziario, compresa la cooperazione giudiziaria in materia penale, in particolare l'assistenza giuridica reciproca;
- attuare azioni contro la corruzione come priorità in tutti i settori e in relazione agli aspetti più ampi dello Stato di diritto. Le autorità nazionali devono avere la capacità di lottare contro la corruzione a tutti i livelli, centrale, regionale, locale e settoriale. Particolare attenzione va accordata alle autorità di contrasto e alle autorità doganali;
- garantire un'efficace protezione dei testimoni della tratta di esseri umani e migliorare ulteriormente la protezione, l'assistenza e il sostegno per le vittime della tratta di esseri umani.

Da parte dell'UE e degli Stati membri:

- aumentare il numero delle operazioni e ampliarne l'ambito attraverso la cooperazione tra agenzie e internazionale, in seguito a una definizione degli obiettivi "top-down". L'Europol potrebbe svolgere il ruolo di piattaforma per il coordinamento delle operazioni di contrasto multilaterali. Le informazioni raccolte durante tali operazioni devono essere utilizzate successivamente per effettuare valutazioni mirate delle minacce e dei rischi;
- rafforzare i controlli alle frontiere in linea con il codice frontiere Schengen e la comunicazione sulle frontiere intelligenti³⁸ per istituire un sistema efficace per individuare i casi di prolungamento dei soggiorni oltre la scadenza prevista e per affrontarli e per individuare possibili attività legate alla criminalità organizzata;

³⁸ Comunicazione della Commissione europea sulle frontiere intelligenti – opzioni e prospettive, COM (2011) 680 definitivo.

- in linea con la "strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)"³⁹, devono essere intraprese azioni specifiche, soprattutto riguardo ai minori. È importante sottolineare in questo contesto che Frontex fornirà entro breve una guida per la formazione in materia di contrasto della tratta per le guardie di frontiera, e nel 2012 la Commissione fornirà orientamenti per i servizi consolari e le guardie di frontiera per l'identificazione delle vittime.

Da parte dell'UE, degli Stati membri e della Repubblica di Moldova:

- rafforzare la cooperazione tra le autorità moldove e quelle degli Stati membri, anche attraverso lo scambio di informazioni con l'Europol;
- rafforzare la cooperazione tra le autorità moldove e le loro omologhe degli Stati membri dell'UE in materia di protezione e assistenza, anche per quanto riguarda l'identificazione e l'orientamento delle vittime della tratta di esseri umani e il loro rientro sicuro;
- concordare procedure di confisca di beni con le autorità moldove, per recuperare i beni rubati e i relativi proventi e per ridurre il potere finanziario dei gruppi criminali organizzati, facilitandone quindi lo smantellamento;
- effettuare su base regolare valutazioni delle minacce e scambi di informazioni sui reati gravi, sotto l'egida dell'Europol, ed eventualmente con il sostegno dei canali dell'Interpol. Devono essere raccolti dati comparativi sui reati in base a indicatori definiti di comune accordo;
- rafforzare lo scambio delle migliori pratiche e la formazione dei servizi di contrasto;
- rafforzare la cooperazione con le autorità moldove per affrontare il commercio illecito di beni sottoposti ad accise elevate.

5 - QUESTIONI ORIZZONTALI

Sulla base dei dati forniti dall'Ufficio nazionale moldovo di statistica e dalle autorità *de facto* transnistriane, nel 2011 la popolazione totale della Repubblica di Moldova era pari a circa 4 075 000 unità.

5.1. Minoranze

5.1.1. Situazione attuale

La protezione delle minoranze contro la discriminazione è garantita da specifiche disposizioni della Costituzione e del diritto penale, civile e amministrativo. I diritti delle minoranze sono stati ulteriormente rafforzati dopo che il 25 maggio è stata adottata una normativa contro le discriminazioni⁴⁰.

Secondo le informazioni fornite dalle autorità moldove, nella Repubblica di Moldova vivono le seguenti minoranze etniche: 311 902 ucraini, 236 087 russi, 131 811 gagauzi, 68 928 bulgari e 14 202 rom⁴¹.

³⁹ Cfr. COM (2012) 286 final.

⁴⁰ La legge sulla garanzia dell'uguaglianza è stata adottata nel maggio 2012. Cfr. COM (2012) 348 final.

⁴¹ In base al censimento della popolazione del 2004, i rom sono 12 271 (o 14 202 – i dati sono incongruenti tra le fonti disponibili). Tuttavia, le autorità della Repubblica di Moldova riconoscono che

In base alla costituzione moldova, l'unità territoriale autonoma di Gagauzia gode del riconoscimento e della promozione dei suoi diritti politici, sociali e culturali, compreso il diritto per la popolazione di utilizzare la lingua gagauzia in ambito amministrativo.

Inoltre, la Repubblica di Moldova ha una normativa linguistica liberale, che garantisce ai russofoni (che comprendono, oltre alla minoranza russa, una parte significativa della maggioranza etnica moldova e della minoranza etnica ucraina) il diritto di accedere alle informazioni ufficiali in russo e l'opportunità di ricevere un'istruzione in lingua russa.

In tale contesto generale, le questioni delle minoranze si limitano per la maggior parte a quelle della comunità rom, che il governo moldovo si è impegnato ad affrontare attivamente, istituendo mediatori per la comunità rom, con l'aiuto dell'UNICEF e del Consiglio d'Europa, e attuando il suo piano d'azione per il sostegno a favore dei rom per il periodo 2011-2015, al quale è stato assegnato un bilancio specifico nel quadro di bilancio a medio termine del paese.

5.1.2. Possibili effetti principali

In generale si ritiene che il governo moldovo stia compiendo seri sforzi per migliorare rapidamente la situazione della Repubblica di Moldova riguardo al trattamento delle sue minoranze etniche, in particolare la minoranza rom, e tale parere è condiviso dalle organizzazioni della società civile locale specializzate. L'adozione della legge sull'uguaglianza avvenuta il 25 maggio 2012 fornisce ulteriori garanzie al riguardo. Nel giugno 2012 è stata adottata una tabella di marcia a livello operativo (da includere nel piano d'azione per i diritti umani, attualmente in fase di modifica), per guidare l'applicazione della legge menzionata in precedenza, e il 5 luglio 2012 è stato istituito con decreto governativo un consiglio per l'uguaglianza che sarà il punto di riferimento per le vittime di discriminazione. Si prevede pertanto che le questioni relative alle minoranze non abbiano grandi ripercussioni sulla situazione della migrazione e della sicurezza nel contesto della liberalizzazione dei visti. Inoltre, come indicato in precedenza (cfr. la sezione 4), la base della costituzione e della cooperazione dei gruppi criminali organizzati è la lingua e non tanto l'origine etnica, anche nella Repubblica di Moldova.

Sulla base della valutazione che precede, devono essere prese in considerazione le misure esposte in appresso:

Da parte della Repubblica di Moldova, in linea con il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti:

- continuare ad attuare il piano d'azione per i diritti umani per il periodo 2011-2014 e continuare a cercare di coinvolgere la comunità internazionale nell'esame delle problematiche delle minoranze;
- garantire un'efficace attuazione della normativa contro le discriminazioni, in linea con le norme europee e internazionali, in particolare emanando orientamenti completi e disponendo di un consiglio per l'uguaglianza funzionante;
- sostenere gli sforzi finanziari compiuti per attuare il piano d'azione per il sostegno a favore dei rom per il periodo 2011-2015 in maniera efficace e coerente.

è difficile valutare il numero esatto poiché spesso l'etnicità rom non viene dichiarata ufficialmente. I capi della comunità rom menzionano dati più elevati.

5.2. La regione transnistriana

5.2.1. Situazione attuale

Le autorità costituzionali della Repubblica di Moldova non hanno di fatto alcun controllo sulla regione separatista della Transnistria ("Transnistria") e sul segmento centrale della frontiera tra Ucraina e Moldova. Le autorità *de facto* di Tiraspol considerano il fiume Nistro un confine che deve essere controllato dalle loro guardie di frontiera e dai loro funzionari doganali, che sono dispiegati in località all'interno della cosiddetta zona (cuscinetto) di sicurezza. Chisinau e la comunità internazionale, che non hanno riconosciuto l'indipendenza della "Transnistria", considerano il fiume Nistro un confine amministrativo interno controllato dalla polizia. A fini fiscali, i funzionari doganali moldovi operano anche lungo la linea di confine amministrativa interna⁴².

La situazione attuale comporta ulteriori ostacoli all'esecuzione efficace e effettiva dei controlli. Le autorità della Repubblica di Moldova devono affrontare varie sfide per controllare gli stranieri che entrano nella Repubblica di Moldova attraverso la "Transnistria" o che ne escono. In particolare, i funzionari di polizia nei punti di controllo doganale interni non dispongono di dati sugli stranieri e hanno difficoltà a controllare il passaporto degli stranieri e a decidere se possono essere ammessi all'ingresso nella Repubblica di Moldova (rispetto del sistema dei visti). Sulla base di un accordo di cooperazione concluso nel luglio 2010 dai rappresentanti della polizia della riva destra e sinistra del fiume Nistro, Chisinau e Tiraspol scambiano informazioni riguardo alle persone ricercate e ai casellari giudiziari relativi agli abitanti residenti su entrambe le rive.

La riforma del Ministero degli Interni, la creazione della polizia di frontiera e l'entrata in vigore della legge sulla frontiera statale della Repubblica di Moldova il 1° luglio 2012⁴³ avranno molto probabilmente un effetto positivo sulla situazione attuale. Le autorità moldove hanno definito un piano per controllare i flussi migratori attraverso la regione transnistriana. Inoltre, i controlli doganali lungo il segmento transnistriano della frontiera tra Ucraina e Moldova sono eseguiti dall'Ucraina per conto della Repubblica di Moldova, e in relazione ad essa, in applicazione dell'accordo sul regime doganale congiunto del 2005 tra i due paesi (attuato con l'aiuto dell'EUBAM).

Da gennaio 2012 la cooperazione in materia doganale ha iniziato a essere estesa ad altri controlli alle frontiere. A Rososhany-Briceni, nella parte settentrionale della Repubblica di Moldova, è stato istituito, come progetto pilota, un "punto di controllo delle frontiere gestito in comune". Questo esperimento viene esteso gradualmente ad altri punti di controllo sulla frontiera comune, allo scopo di consentire il controllo comune delle frontiere sul segmento transnistriano da parte di guardie miste moldove e ucraine (polizia di frontiera) e squadre doganali.

⁴² Attualmente esistono 20 punti di controllo sulla riva destra del fiume Nistro sulla linea di confine lunga 411 chilometri. Lo scopo principale di tali punti di controllo è eseguire controlli di polizia e doganali sui movimenti di passeggeri e di merci. I controlli sono effettuati dal servizio doganale e dal Ministero degli Interni della Repubblica di Moldova. Lungo la linea amministrativa con la regione transnistriana sono presenti 16 punti di controllo delle frontiere internazionali e 11 stazioni di polizia, che sono collegati online alla banca dati sui documenti di viaggio persi e rubati dell'Interpol. Sono presenti anche 14 punti di controllo doganale interni, di cui due sono per il trasporto ferroviario e non sono collegati alla banca dati dell'Interpol menzionata in precedenza. Si prevede di istituire punti di controllo comuni della frontiera tra Moldova e Ucraina lungo il segmento centrale della frontiera (sul territorio ucraino). Un primo punto di controllo della frontiera gestito in comune è stato aperto a Rososhany-Briceni nel gennaio 2012, in applicazione di un protocollo tra i servizi partner dei due paesi.

⁴³ Cfr. COM (2012) 348 final.

Inoltre, l'EUBAM fornisce assistenza alle autorità moldove per quanto riguarda un uso più intenso delle unità mobili, rivolgendo maggiore attenzione all'analisi dei rischi e ad attività condotte con metodi di intelligence. Le autorità moldove hanno espresso la loro disponibilità ad attuare le raccomandazioni dell'EUBAM e, dal 1° luglio 2012, hanno istituito un servizio di polizia di frontiera allo scopo di eseguire controlli alle frontiere sul confine amministrativo interno lungo il fiume Nistro.

Per quanto riguarda la **sicurezza dei documenti**, in base alle ultime informazioni fornite dalle autorità moldove, a 229 489 cittadini della Repubblica di Moldova residenti nella regione transnistriana sono stati rilasciati passaporti moldavi, di cui 175 764 passaporti sono ancora validi (ossia non scaduti). Nei primi tre mesi del 2012, le autorità di Chisinau hanno rilasciato 2 722 passaporti biometrici a cittadini moldovi residenti nella regione transnistriana. Il Ministero per le Tecnologie dell'informazione e la Comunicazione, in collaborazione con il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Interni, ha definito un quadro giuridico completo per le procedure di identificazione, a un primo esame, delle persone provenienti dalla regione transnistriana, sulla base delle informazioni supplementari su familiari e parenti (documenti originatori sui genitori, certificati di matrimonio e altri documenti)⁴⁴.

Inoltre, dall'elezione del "Presidente" Shevchuk in "Transnistria" nel dicembre 2011 è stato riattivato il gruppo di lavoro bilaterale sullo stato civile per il rafforzamento della fiducia, allo scopo di facilitare futuri scambi di informazioni. Attualmente, l'autorità di registrazione nazionale applica misure specifiche per confermare la cittadinanza e fornire accesso a carte di identità nazionali gratuite per gli abitanti della regione transnistriana, in conformità alla legge modificata sulla cittadinanza del 2 giugno 2000 e alla decisione governativa del 9 settembre 2005 sulle misure di sicurezza relative alla conferma della cittadinanza e la documentazione della popolazione dei distretti della regione transnistriana⁴⁵. Inoltre, la cooperazione in materia penale tra Chisinau e Tiraspol era e resta attiva.

5.2.2. Possibili effetti principali

Il governo moldovo ha continuato ad affrontare attivamente la situazione nella regione transnistriana. La cooperazione in materie relative alla liberalizzazione dei visti – comprese le questioni dei diritti umani – è stata individuata da Chisinau e Tiraspol come una priorità per le misure e le attività di rafforzamento della fiducia, di cui si è tenuto conto di conseguenza nel programma di lavoro per i negoziati nel formato «5+2» riguardanti la soluzione del conflitto transnistriano.

In attesa di sapere quali saranno i risultati concreti del rafforzamento della cooperazione, le misure intermedie istituite da Chisinau, talvolta con la collaborazione dell'Ucraina, continueranno a offrire un quadro chiaramente definito per garantire la sicurezza dei documenti e delle frontiere.

⁴⁴ Cfr. COM (2012) 348 final.

⁴⁵ Cfr. COM (2012) 348 final.

Sulla base della valutazione che precede, devono essere prese in considerazione le misure esposte in appresso:

Da parte della Repubblica di Moldova:

- rafforzare la cooperazione con i paesi vicini, in particolare l'Ucraina;
- continuare a sostenere la cooperazione con l'EUBAM e attuare le raccomandazioni dell'EUBAM relative al miglioramento e all'intensificazione dell'uso delle unità mobili⁴⁶;
- continuare il buon rapporto di collaborazione con le autorità *de facto* di Tiraspol, consentendo lo svolgimento di scambi di informazioni sul rilascio di documenti e sulle attività di contrasto;
- intensificare gli sforzi per superare possibili problemi di sicurezza e di migrazione e trovare possibili soluzioni per potenziare i controlli, fermo restando il processo di negoziato «5+2».

⁴⁶ Libro bianco dell'EUBAM del 6 agosto 2010, che comprende alcune proposte basate su analisi dei rischi, attività condotte con metodi di intelligence di unità mobili (controlli interni) e un meccanismo di cooperazione tra le strutture di contrasto competenti di Chisinau e Tiraspol.