



Bruxelles, 25.2.2015
COM(2015) 58 final

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

**Quinta 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

Quinta 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)

1. INTRODUZIONE

Dal 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 (ad eccezione dell'Irlanda e del Regno Unito) senza visto a norma del regolamento (CE) n. 539/2001¹. Alle medesime condizioni i cittadini dell'Albania e della Bosnia-Erzegovina beneficiano della stessa libertà di viaggiare senza visto dal dicembre 2010. La circolazione senza visto rimane uno dei risultati più importanti raggiunti grazie agli sforzi compiuti da questi paesi nel processo di integrazione europea.

Nella dichiarazione presentata l'8 novembre 2010 al Consiglio Giustizia e Affari interni, la Commissione ha sottolineato che, per mantenere l'integrità del regime di esenzione dal visto, ciascun paese dei Balcani occidentali dovrà 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 di questo regime, la Commissione ha messo a punto un meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti.

Il presente documento è la quinta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti pubblicata dal 2010²: offre una panoramica dello sviluppo del meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti, esamina 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.

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

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 e nel quadro dei negoziati di adesione sui capitoli 23 e 24. Funzionari della Commissione si sono recati in visita in Albania nell'aprile 2014, in Bosnia-Erzegovina nel maggio, luglio e novembre 2014, nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia nel novembre 2013, in Montenegro nel febbraio, marzo, luglio e ottobre 2014 e in Serbia nel febbraio 2014. Coadiuvati da esperti degli Stati membri, essi hanno verificato lo stato di avanzamento e la qualità delle riforme relative al regime di esenzione dal visto. Ulteriori dettagli concernenti tali riforme figurano nel pacchetto allargamento pubblicato dalla Commissione europea nel 2014³.

Nel dicembre 2012 ciascuno dei paesi dei Balcani occidentali esentati dall'obbligo del visto ha iniziato a trasmettere alla Commissione statistiche periodiche sui flussi migratori verso l'UE. Nel novembre 2014, i paesi esentati dall'obbligo del visto hanno presentato una serie di resoconti sulle misure adottate per ridurre l'immigrazione irregolare verso l'UE.

¹ Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio.

² Precedenti relazioni: SEC(2011) 695, SEC(2011) 1570, COM(2012) 472 e COM(2013) 836.

³ COM(2014) 700.

Con il sostegno della rete per l'analisi di rischio nei Balcani occidentali, Frontex ha finora pubblicato 47 relazioni di allerta. Le sue analisi trimestrali dei rischi nei Balcani occidentali sintetizzano le ultime tendenze registrate per quanto riguarda i controlli alle frontiere e l'immigrazione irregolare da tale regione. Anche Europol e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support Office - EASO) pubblicano relazioni mensili sulle tendenze relative alle domande di asilo e una relazione annuale sulla situazione in materia di asilo nell'UE. Tali relazioni forniscono una valutazione approfondita dell'andamento dei flussi migratori dai Balcani occidentali e delle misure che gli Stati membri dell'UE e i paesi esentati dall'obbligo del visto adottano per impedire gli abusi del regime di asilo.

3. FUNZIONAMENTO DEL REGIME DI ESENZIONE DAL VISTO NEL 2013 E NEI PRIMI TRE TRIMESTRI DEL 2014

3.1 Panoramica degli sviluppi

Negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen il **numero delle domande di asilo** presentate da cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto è in costante aumento dal 2009, anno della liberalizzazione dei visti, e ha raggiunto il livello più elevato (53 705) nel 2013 (grafico 1)⁴. Nei primi nove mesi del 2014 il numero delle domande di asilo è aumentato del 40% rispetto ai primi nove mesi del 2013, lasciando presagire che nel 2014 si sarebbero superati tutti i record precedenti.

Dalla liberalizzazione dei visti, è anche aumentato il **numero di cittadini dei paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto**, in percentuale rispetto a tutti i richiedenti asilo negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen. Dopo aver raggiunto il livello massimo (11,4%) nei primi tre trimestri del 2012, si è attestato al 10,7% nei primi nove mesi del 2014 (grafico 2)⁵.

L'afflusso di richiedenti asilo dai Balcani occidentali è diventato un **fenomeno presente tutto l'anno**: tra i picchi invernali dell'ottobre 2013 e dell'ottobre 2014, sono stati registrati alcuni brevi picchi nei mesi di gennaio, marzo e luglio 2014 (grafico 3). Il numero di domande di asilo tra questi picchi invernali è rimasto elevato e di conseguenza il numero di domande nei primi tre trimestri del 2014 è risultato pari all'87% del totale durante l'intero 2013.

Il numero di **domande ripetute** – seconde domande o domande multiple – in percentuale rispetto al totale è anch'esso aumentato dall'inizio del 2013, raggiungendo un nuovo livello massimo del 37% nel settembre 2014 (grafico 3). Ciò significa che quasi il 40% dei cittadini dei Balcani occidentali che stavano chiedendo asilo in quel mese, aveva già chiesto asilo nell'UE, e stava quindi presentando una nuova domanda.

La **Germania** resta il principale destinatario delle domande di asilo provenienti dai paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto (grafico 4)⁶: la percentuale di queste domande ricevute dalla Germania è aumentata dal 12% del 2009 al 75% nei primi nove mesi del 2014. A seguito di tale andamento, la Germania ha adottato una nuova legislazione nel settembre 2014, che inserisce la Serbia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Bosnia-Erzegovina nell'elenco dei paesi di origine sicuri⁷. È comunque troppo presto per valutare l'impatto di questa misura. Nell'ottobre 2014 in Germania sono aumentate le domande di asilo provenienti da *tutti* i paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo di visto, segnando l'inizio di un nuovo picco invernale. Nel frattempo le domande in Svezia sono rimaste stabili. In futuro la riforma in materia di asilo in Germania potrebbe comportare una notevole redistribuzione dei flussi di richiedenti asilo nell'insieme dell'UE.

⁴ Fonte: Eurostat.

⁵ Fonte: Eurostat.

⁶ Fonte: Eurostat.

⁷ *Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer*, 5 novembre 2014.

Collettivamente, i **cittadini serbi** sono rimasti il maggiore gruppo di richiedenti asilo dei paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen (42% nel 2013, anche se tale percentuale era iniziata a diminuire dopo la liberalizzazione dei visti) (grafico 5). Nel 2013 i cittadini dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e dell'Albania hanno rappresentato assieme il 21% dei richiedenti asilo dei Balcani occidentali, sebbene dalla liberalizzazione dei visti si sia registrato un costante aumento della percentuale relativa all'Albania e un calo di quella relativa all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Sempre nel 2013, i cittadini della Bosnia-Erzegovina hanno rappresentato il 14% (percentuale in aumento dalla liberalizzazione dei visti) dei richiedenti asilo dei Balcani occidentali; mentre la percentuale del Montenegro è rimasta trascurabile (2%).

I **cittadini dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia** sono stati i più propensi a chiedere asilo negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen nel 2013, con cinque richiedenti ogni 1 000 abitanti (grafico 6). Il secondo gruppo più propenso è stato quello dei cittadini albanesi, con quattro richiedenti ogni 1 000 abitanti. Al terzo, quarto e quinto posto si sono collocati i cittadini della Serbia, della Bosnia-Erzegovina e del Montenegro, con rispettivamente tre, due e un candidato ogni 1 000 abitanti.

Il **legame geografico tra i paesi di origine e di destinazione** si è accentuato per la Germania rispetto agli anni precedenti (grafico 7). In precedenza, la stragrande maggioranza dei richiedenti della Serbia, dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e della Bosnia-Erzegovina si rivolgeva alla Germania; la maggior parte delle richieste dei cittadini albanesi veniva presentata in Francia, Svezia, Regno Unito o Belgio; mentre i richiedenti del Montenegro si orientavano verso la Francia, il Lussemburgo o la Svezia. Dal 2014, la Germania è divenuta la prima destinazione per i cittadini di tutti i paesi dei Balcani occidentali.

Il **tasso di riconoscimento del diritto di asilo**⁸ negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen ha continuato a diminuire per tutti i cittadini dei paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto, il che indica che la stragrande maggioranza delle domande è rimasta infondata (grafico 8). Nel 2013 comunque vi sono state ancora differenze tra i cinque paesi esenti dall'obbligo del visto: l'asilo è stato concesso al 3,7% dei richiedenti asilo montenegrini, al 2,7% dei richiedenti asilo serbi e all'1% dei richiedenti asilo dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Al contempo l'8,1% dei richiedenti albanesi e il 5,9% dei richiedenti asilo provenienti dalla Bosnia-Erzegovina hanno ottenuto protezione internazionale negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen, lasciando presupporre che una percentuale leggermente più alta di richiedenti provenienti da questi due paesi sia stata ritenuta meritevole di protezione internazionale.

Secondo Frontex, il **rapporto tra domande di asilo infondate e rimpatri**, l'anno scorso, è rimasto prossimo a 4:1 nei cinque Stati membri dell'UE e paesi associati Schengen più sollecitati⁹. Ciò indica che esistono ancora alcune limitazioni nelle capacità degli Stati membri di rimpatriare i cittadini non ritenuti idonei a beneficiare di protezione internazionale. La modalità di rimpatrio ha continuato a variare tra i principali paesi di destinazione: la Germania e la Svizzera hanno eseguito il rimpatrio forzato della maggior parte dei richiedenti asilo (in Germania tuttavia i rimpatri forzati sono stati sospesi durante i mesi invernali); il Belgio, il Lussemburgo e la Svezia hanno fatto ricorso al rimpatrio volontario.

⁸ Il tasso di riconoscimento è calcolato come rapporto in percentuale tra il numero delle decisioni favorevoli (che riguardano lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria o lo status umanitario) e il numero totale delle decisioni in prima istanza.

⁹ Frontex. *Post-Visa Liberalisation Monitoring Mechanism* ("Meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti"), relazione n. 46.

Nella sua relazione annuale 2014 di analisi dei rischi nei Balcani occidentali, Frontex ha individuato due **rischi migratori** in relazione agli spostamenti dai Balcani occidentali verso l'Unione europea: primo, i movimenti secondari di immigrati irregolari che entrano nell'Unione europea attraversando il confine greco-turco e transitano per i Balcani occidentali; secondo, gli abusi del regime UE di esenzione dal visto da parte di cittadini dei Balcani occidentali. Il primo rischio si è manifestato principalmente negli attraversamenti illegali delle frontiere terrestri – sezioni di frontiera tra i tra valichi di frontiera – tra i paesi dei Balcani occidentali e alle frontiere tra questi ultimi e l'UE; 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 occidentali¹⁰.

Nel 2013 Frontex ha registrato un aumento del 27% degli **attraversamenti illegali alle frontiere** terrestri tra i paesi dei Balcani occidentali e a quelle tra questi ultimi e l'UE. Dei circa 40 000 casi di attraversamento illegale delle frontiere, 22 000 hanno riguardato migranti non europei in transito attraverso i Balcani occidentali e 18 000 hanno interessato cittadini dei Balcani occidentali, tra cui cittadini del Kosovo*. La metà di tali attraversamenti è stata rilevata alla frontiera serbo-ungherese, principalmente nel primo semestre del 2013. Si è trattato probabilmente di una conseguenza della decisione adottata dall'Ungheria nel primo semestre del 2013 di cessare di trattenere i richiedenti asilo, che aveva fatto aumentare in maniera eccezionale gli attraversamenti illegali delle frontiere e le domande di asilo da parte di cittadini di paesi terzi, compresi i cittadini dei Balcani occidentali.

Secondo Frontex, tra il 2012 e il 2013 i **soggiorni irregolari** di cittadini dei Balcani occidentali rilevati dall'UE sono aumentati del 5%, salendo a 38 300. Tali soggiorni, che comprendono quelli dei cittadini del Kosovo, hanno rappresentato l'11% di tutti i soggiorni irregolari rilevati nell'UE lo scorso anno, rispetto al 10% nel 2012. I cittadini albanesi, serbi e kosovari hanno rappresentato rispettivamente il 42, il 25 e il 16% dei soggiornanti irregolari rilevati nell'UE nel 2013. Oltre la metà di tutti i rilevamenti è stata registrata in Grecia, Germania, Francia e Ungheria.

Frontex ha inoltre registrato nel 2013 un aumento delle **frodi documentarie** nell'UE pari al 18%. Malgrado un calo del 14% nei rilevamenti nel 2013, i cittadini albanesi hanno costituito ancora il maggiore gruppo di cittadini di paesi terzi che tentano di entrare nell'Unione europea utilizzando documenti falsi. Essi hanno rappresentato l'85% dei cittadini dei Balcani occidentali che utilizzano documenti fraudolenti, seguiti dai cittadini serbi (8%) e dai cittadini kosovari (4%). I tipi di documenti fraudolenti più comunemente utilizzati dai viaggiatori albanesi sono stati i documenti di identità greci e italiani.

3.2 Fattori negativi che incentivano gli abusi del regime di asilo e relative misure di contrasto

I **“fattori di spinta migratoria”** più comuni che incoraggiano i flussi dai Balcani occidentali sono rimasti gli stessi: la privazione materiale, la disoccupazione, la discriminazione, lo scarso accesso alle cure sanitarie, alle prestazioni sociali e all'istruzione, e, nel caso dell'Albania, le faide familiari¹¹. Per affrontare questi problemi la Commissione l'anno scorso ha rivolto le seguenti raccomandazioni ai paesi esenti dall'obbligo del visto: incrementare l'assistenza mirata alle popolazioni minoritarie, in particolare i Rom; rafforzare la

¹⁰ Frontex. *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014* (“Analisi annuale dei rischi nei Balcani occidentali 2014”).

* Questa denominazione lascia impregiudicate le posizioni concernenti lo 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 d'indipendenza del Kosovo.

¹¹ Tali questioni sono descritte in dettaglio nel documento dell'EASO *Asylum Applicants from the Western Balkans* (“Richiedenti asilo dei Balcani occidentali”), 2013. In Albania, i casi effettivi di faide familiari sono molto rari, tuttavia questo fenomeno continua ad essere utilizzato da alcuni come pretesto per presentare domanda di asilo.

cooperazione operativa e lo scambio di informazioni con gli Stati confinanti, gli Stati membri dell'UE e le agenzie pertinenti dell'UE; svolgere attività di indagine e perseguire i facilitatori dell'immigrazione irregolare; rafforzare i controlli alle frontiere nel rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini; organizzare campagne di informazione sul regime di circolazione senza visto. Ciascun paese dei Balcani occidentali ha intrapreso azioni in questi settori:

- l'**Albania** ha continuato a realizzare una serie di campagne di comunicazione per informare i cittadini riguardo ai diritti e agli obblighi della circolazione senza visto. Essa ha inoltre migliorato considerevolmente il suo programma di assistenza per i Rom, ha intensificato i controlli in uscita, e ha indagato su coloro che facilitano l'immigrazione irregolare. Secondo Frontex, l'adozione da parte dell'Albania di una legislazione più severa che consente ai cittadini di chiedere il cambiamento del nome una sola volta e vieta tale pratica per coloro che hanno violato le leggi sull'immigrazione, ha permesso di ridurre il numero di domande da quasi 600 al mese nel gennaio 2013 a circa 35 al mese nel dicembre 2013¹²;
- la **Bosnia-Erzegovina** ha effettuato diverse campagne di comunicazione per informare i cittadini riguardo ai diritti e agli obblighi della circolazione senza visto, anche nei piccoli centri urbani da cui molti cittadini sono partiti per l'UE allo scopo di presentare domanda di asilo. Ha tenuto una serie di incontri con i rappresentanti dei principali paesi di destinazione, tra cui la Germania e la Svezia, sul tema dei facilitatori dell'immigrazione irregolare, ha chiuso 22 valichi di frontiera non autorizzati con il Montenegro, e ha adottato un piano d'azione per l'integrazione dei Rom nel medio termine. Inoltre ha adottato due piani d'azione nell'ambito della strategia relativa ai Rom: uno sulle esigenze relative all'istruzione dei Rom e un altro specificamente collegato all'occupazione, all'alloggio e all'assistenza sanitaria, e ha intensificato i propri sforzi per soddisfare le necessità di alloggio dei Rom;
- l'**ex Repubblica iugoslava di Macedonia** ha introdotto miglioramenti per quanto riguarda l'integrazione dei Rom nell'istruzione, l'iscrizione nei registri anagrafici, l'occupazione e l'assistenza sanitaria, e ha istituito centri di contrasto congiunti con la Serbia e il Kosovo, organizzando una serie di pattugliamenti congiunti. Essa ha inoltre intensificato la cooperazione con Frontex, ha iniziato a condividere informazioni attraverso la piattaforma SIENA di Europol, e ha perseguito diversi facilitatori dell'immigrazione irregolare. Secondo Frontex, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha rafforzato significativamente i controlli alle frontiere, facendo conseguentemente aumentare del 41% i visti di uscita non concessi nel 2013¹³;
- il **Montenegro** ha continuato a svolgere rigidi controlli alle frontiere, compresi i controlli in uscita con gli Stati confinanti; ha allineato al modello UE la propria strategia per la gestione integrata delle frontiere; ha applicato la propria legislazione penale contro i facilitatori dell'immigrazione irregolare, portando a termine due importanti operazioni di polizia nei confronti di 27 cittadini; ha firmato un accordo operativo con Europol; ha iniziato ad assegnare borse di studio agli studenti Rom; e ha rafforzato le sue capacità di accoglienza per i richiedenti asilo e i migranti irregolari;
- la **Serbia** ha intensificato il suo programma di assistenza per i Rom, compreso in materia di occupazione, iscrizione nei registri anagrafici e rafforzamento delle capacità degli enti locali per quanto riguarda l'inclusione sociale. Ha distribuito volantini e ha istituito un sito web del governo per informare i cittadini riguardo ai

¹² Frontex. *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014* ("Analisi annuale dei rischi nei Balcani occidentali 2014").

¹³ Frontex. *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014* ("Analisi annuale dei rischi nei Balcani occidentali 2014").

diritti e agli obblighi della circolazione senza visto; ha perseguito diversi facilitatori dell'immigrazione irregolare, e ha migliorato lo scambio di informazioni con gli Stati membri dell'UE e i paesi associati Schengen maggiormente sollecitati. Nella sua relazione 2014 Frontex ha altresì evidenziato il successo del rafforzamento dei controlli alle frontiere da parte della Serbia¹⁴.

3.3 Fattori che incoraggiano l'abuso dei regimi di asilo e relative misure di contrasto

I principali “**fattori di attrazione**” dai quali traggono origine gli abusi del regime di asilo da parte di cittadini dei Balcani occidentali sono rimasti invariati e comprendono la presenza di una comunità stanziale di emigrati nei paesi di accoglienza, la durata della procedura di asilo, l'entità delle prestazioni in denaro percepite, l'accesso all'accantonaggio o al mercato del lavoro irregolare e la conoscenza dei passati tassi di riconoscimento delle domande d'asilo. Il 2013 ha offerto vari esempi che illustrano come gli Stati membri abbiano cercato di attenuare l'impatto di questi fattori:

- nel 2013 l'**Ungheria** ha rafforzato i controlli alle frontiere con la Serbia, rifiutando l'ingresso a 5 400 cittadini serbi, il 65% in più rispetto all'anno precedente. Quasi tre quarti dei rifiuti di ingresso dell'Ungheria sono stati emessi a causa del superamento dei termini di soggiorno, del mancato rispetto delle condizioni di sussistenza o dell'assenza di giustificazione dello scopo del soggiorno. Lo scorso anno, le autorità di frontiera serbe hanno rifiutato il visto di uscita a più di 6 500 cittadini serbi che non erano in grado di giustificare lo scopo del loro soggiorno nell'UE. Complessivamente, le autorità di frontiera dei due paesi hanno impedito l'ingresso nello spazio Schengen di quasi 5 viaggiatori su 1 000, una quota notevolmente superiore rispetto a qualsiasi altra sezione della frontiera esterna dell'UE¹⁵;
- la **Germania** ha rivisto le procedure in materia di asilo il 29 settembre 2014, aggiungendo la Bosnia Erzegovina, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Serbia al suo elenco dei paesi di origine sicuri. Poiché nel 2013 la stragrande maggioranza dei richiedenti dei Balcani occidentali ha scelto la Germania come principale paese di destinazione, questa modifica legislativa avrà probabilmente un impatto sulla distribuzione dei flussi migratori nel medio termine.

Diversi Stati membri dell'UE, compresi i principali Stati di destinazione (ad eccezione della Svezia) hanno adottato disposizioni nazionali che definiscono taluni paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto quali **paesi di origine sicuri**, in linea con la direttiva sulle procedure di asilo:

- l'**Albania**, i cui cittadini nel 2013 hanno rivolto le loro domande di asilo principalmente alla Francia, al Regno Unito, alla Germania, alla Svezia e al Belgio, è considerata un paese di origine sicuro da Austria, Belgio, Francia, Lussemburgo e Regno Unito;
- la **Bosnia-Erzegovina**, i cui cittadini nel 2013 hanno rivolto le loro domande di asilo principalmente alla Germania, alla Francia, alla Svezia e alla Svizzera, è considerata un paese di origine sicuro da Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Francia, Lussemburgo e Regno Unito;
- l'**ex Repubblica iugoslava di Macedonia**, i cui cittadini nel 2013 hanno rivolto le loro domande di asilo principalmente alla Germania, al Belgio, alla Svezia e alla Francia, è considerata un paese di origine sicuro da Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Francia, Lussemburgo e Regno Unito;

¹⁴ Frontex. *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014* (“Analisi annuale dei rischi nei Balcani occidentali 2014”).

¹⁵ Frontex. *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014* (“Analisi annuale dei rischi nei Balcani occidentali 2014”).

- il **Montenegro**, i cui cittadini nel 2013 hanno rivolto le loro domande di asilo principalmente alla Germania, alla Francia, al Lussemburgo e alla Svezia, è considerata un paese di origine sicuro da Austria, Belgio, Repubblica ceca, Francia, Lussemburgo, Slovacchia e Regno Unito;
- la **Serbia**, i cui cittadini nel 2013 hanno rivolto le loro domande di asilo principalmente alla Germania, alla Svezia, al Belgio e alla Francia, è considerata un paese di origine sicuro da Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Francia, Lussemburgo e Regno Unito.

L'uso del concetto di "paese di origine sicuro" dovrebbe essere accompagnato da altre misure volte a ridurre gli abusi del regime di asilo. L'EASO ha sintetizzato le altre riforme che hanno consentito tali abusi negli ultimi anni, pur rispettando i diritti fondamentali dei richiedenti:

- visite 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 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.

3.4 Altri sviluppi correlati al regime UE di esenzione dal visto

Il Parlamento europeo e il Consiglio nel giugno 2013 hanno adottato la nuova **direttiva sulle procedure di asilo** (direttiva 2005/85/CE), che entrerà in vigore nel giugno 2015 e che istituisce nuovi strumenti volti a prevenire gli abusi del regime di asilo. Ad esempio, il diritto dei richiedenti a rimanere nel territorio viene 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. Ai sensi di tale direttiva, 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.

Nel dicembre 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno anche modificato il **regolamento sui visti** (regolamento (CE) 539/2001), che introduce 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 può essere applicato soltanto come misura temporanea e dev'essere attivato soltanto in situazioni di emergenza. Finora nessuno Stato membro ne ha richiesto l'attivazione.

4. PROSSIME TAPPE

La stragrande maggioranza dei viaggiatori provenienti dai paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto è in buona fede ed ha 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. Tutti i paesi interessati dei Balcani occidentali hanno espresso il desiderio di continuare ad attuare

le riforme necessarie affinché i propri cittadini possano continuare a viaggiare senza obbligo di visto.

Ciononostante, dopo la liberalizzazione dei visti gli abusi del sistema di asilo hanno continuato a pesare sul regime di esenzione dal visto. La situazione rimane insostenibile e richiede l'attuazione di riforme sia nei paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto sia negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen più sollecitati.

La Commissione esorta ciascun paese dei Balcani occidentali a sostenere il suo impegno politico per la circolazione senza visto con politiche efficaci sul campo. Ogni paese esente dall'obbligo del visto deve essere in grado di mostrare una tendenza discendente sostenibile in termini di accoglimento dei richiedenti asilo.

La Commissione raccomanda a ciascun paese dei Balcani occidentali esente dall'obbligo del visto di continuare a:

- (1) **incrementare l'assistenza mirata alle popolazioni minoritarie**, in particolare di etnia 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 delle 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) **svolgere 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 inoltre 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:

- (1) ove appropriato, valutare la possibilità di **razionalizzare le procedure d'asilo** per i cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali esentati dall'obbligo del visto, anche 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. Valutare, ove opportuno, la possibilità di utilizzare il concetto di "paese di origine sicuro" nell'ambito di un processo di riforma delle procedure nazionali in materia di asilo;
- (2) considerare l'adozione di un approccio che preveda un **uso più attento e selettivo 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;

- (3) organizzare visite 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;
- (4) potenziare la **cooperazione operativa e lo scambio di informazioni** con le autorità dei paesi interessati, anche attraverso funzionari di collegamento.

La Commissione continuerà a valutare l'attuazione di tali misure attraverso il meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti e nel 2015 presenterà una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio.

5. STATISTICHE

Grafico 1 – Domande di asilo presentate da cittadini dei paesi dei Balcani occidentali (BO) esenti dall'obbligo del visto negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen

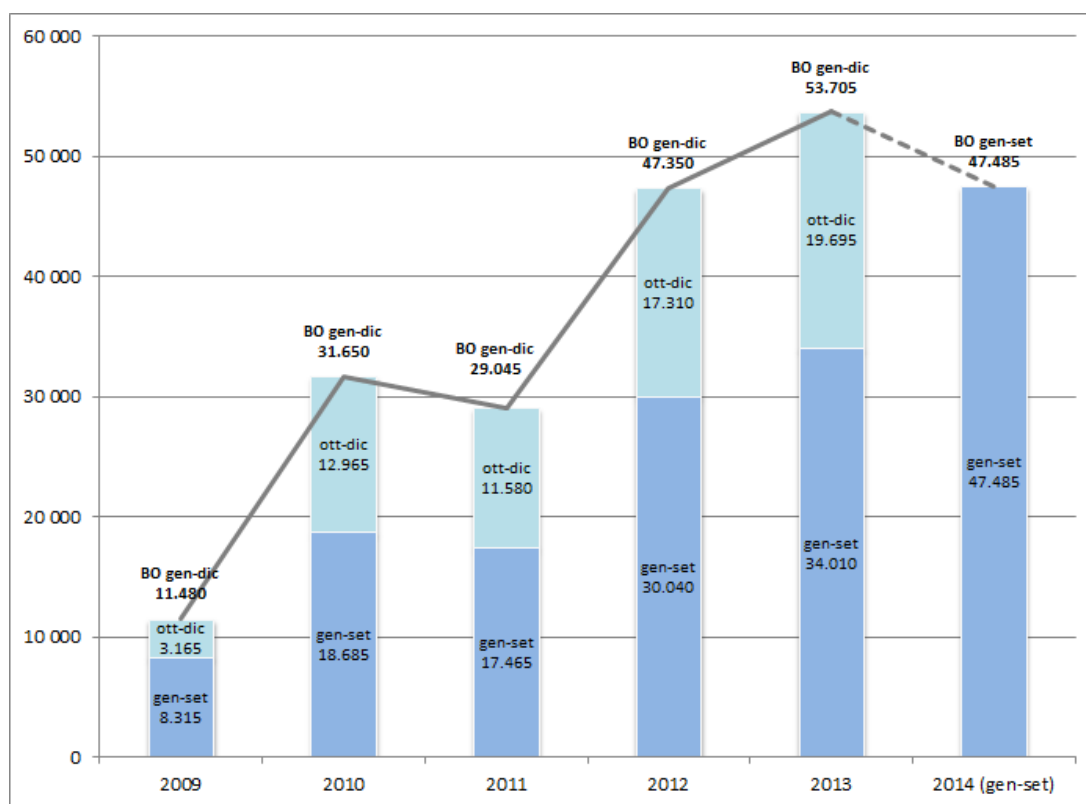


Grafico 2 – Domande di asilo complessive presentate negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati Schengen, con indicazione della percentuale di domande presentate da cittadini dei paesi dei Balcani occidentali

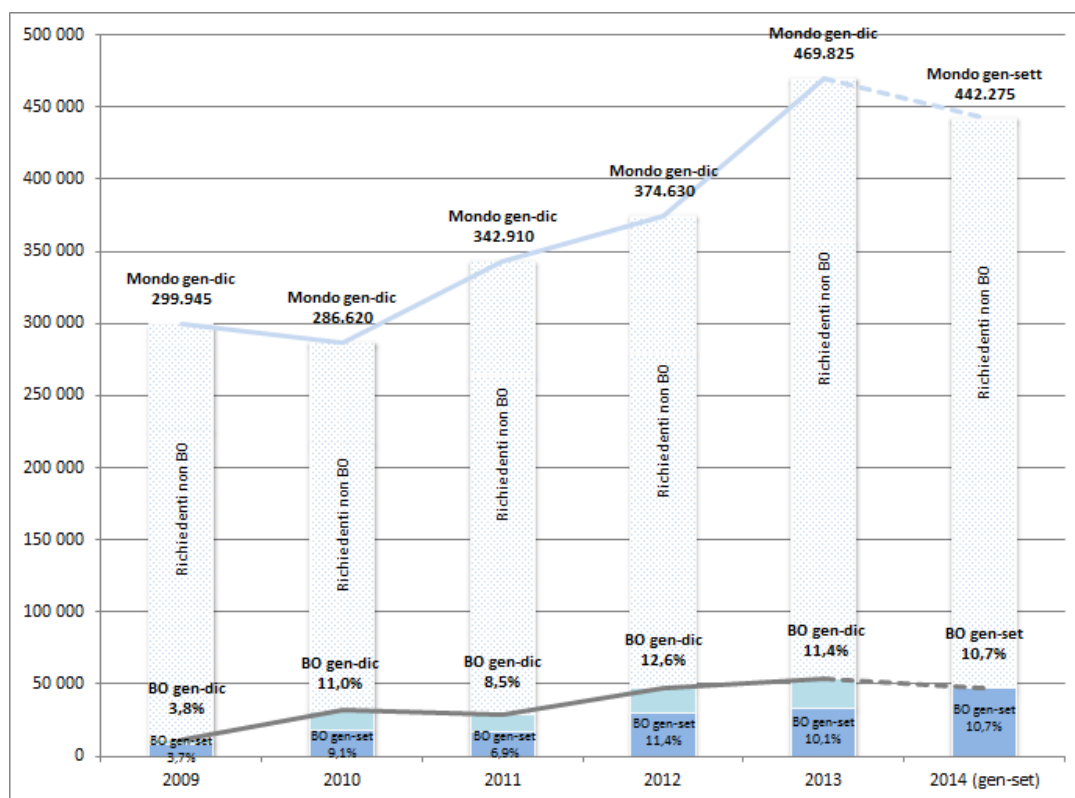


Grafico 3 – Variazioni stagionali delle domande di asilo dal 2009

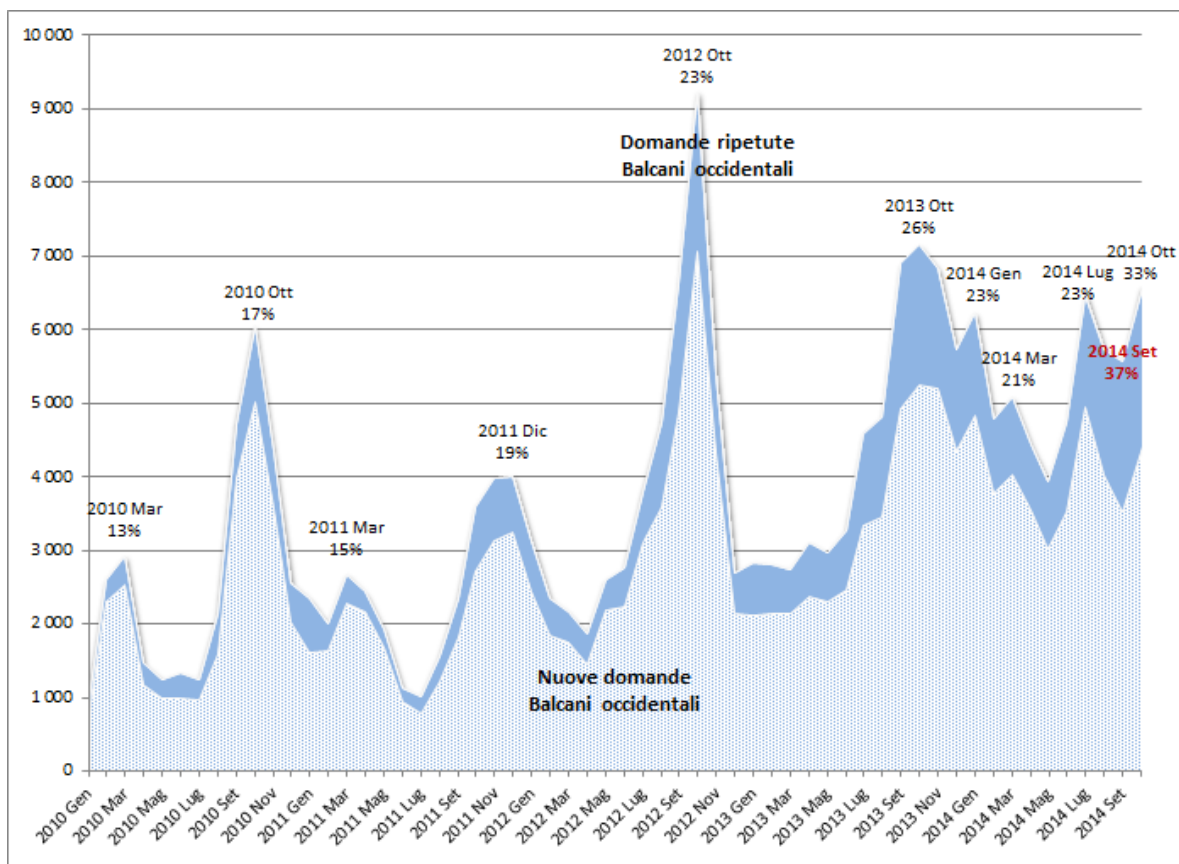


Grafico 4 – Stati membri dell’UE e paesi associati Schengen che hanno ricevuto il maggior numero di domande di asilo da cittadini dei Balcani occidentali

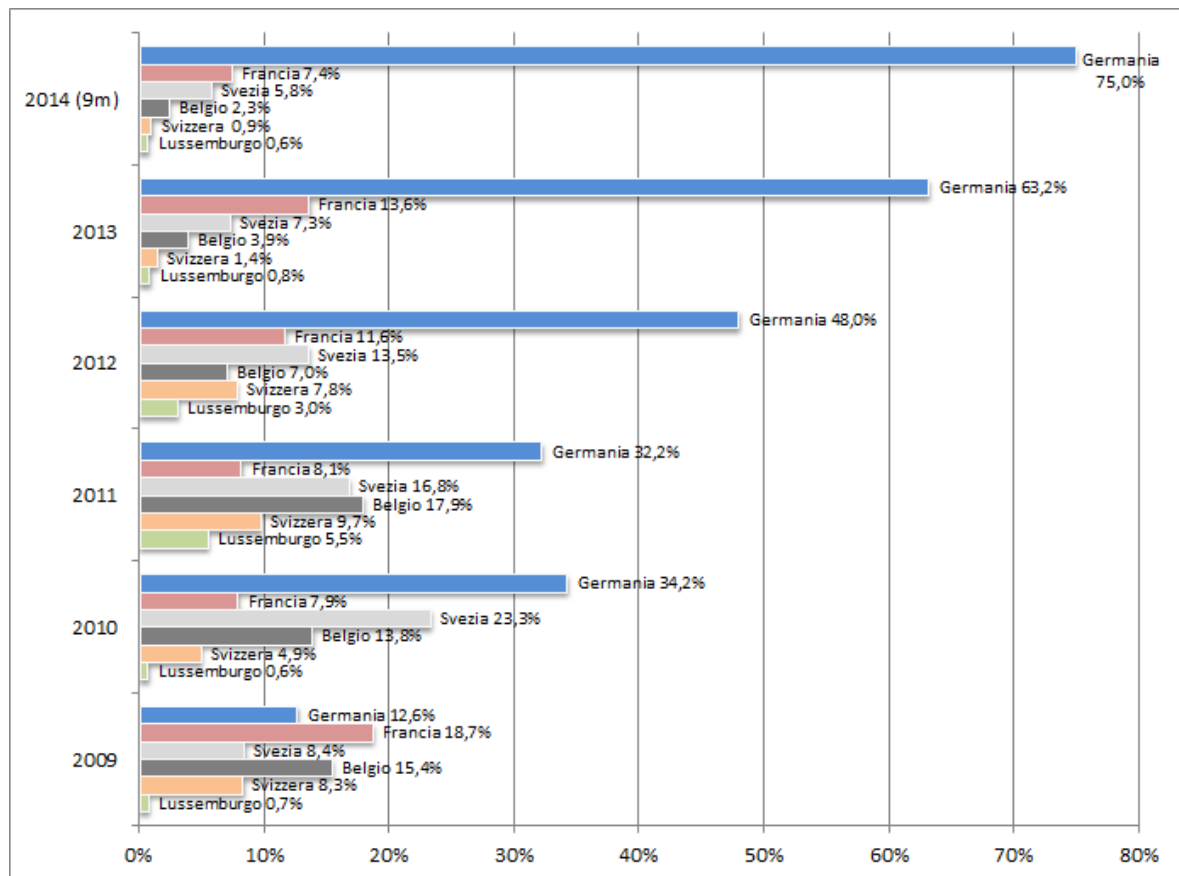


Grafico 5 – Richiedenti asilo dei Balcani occidentali (ripartizione per paese) negli Stati membri dell’UE e nei paesi associati Schengen

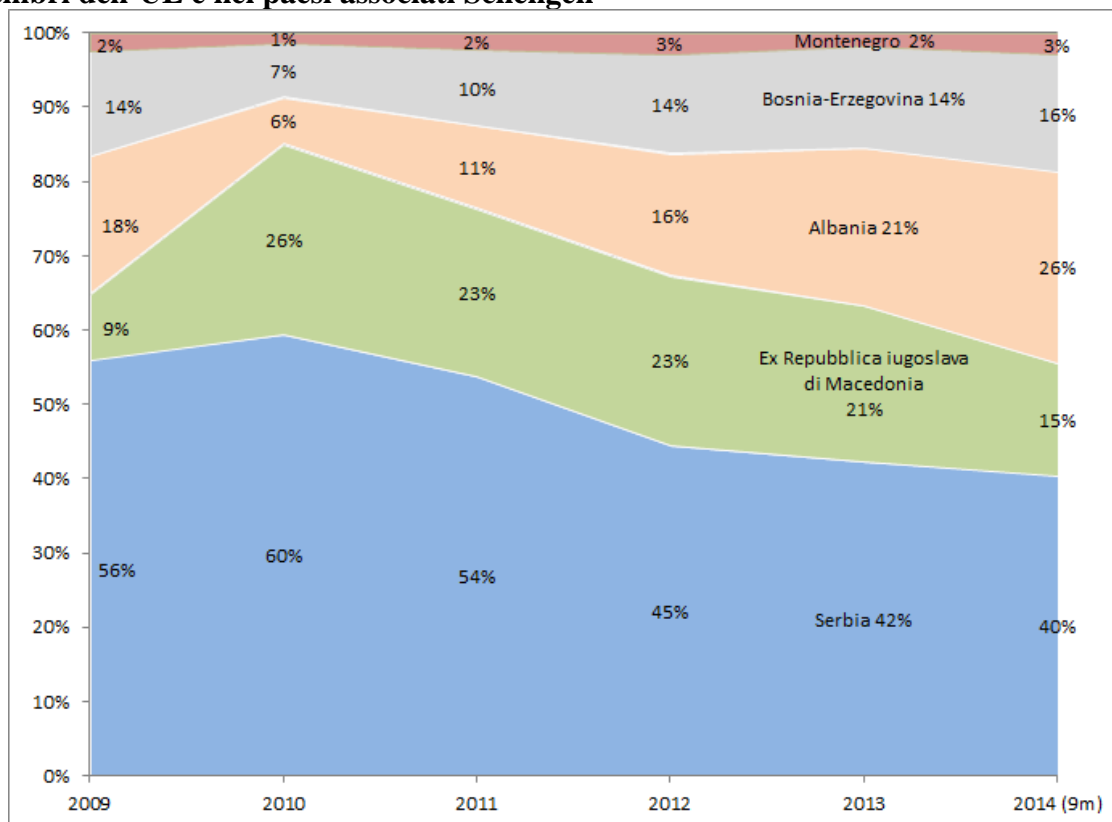
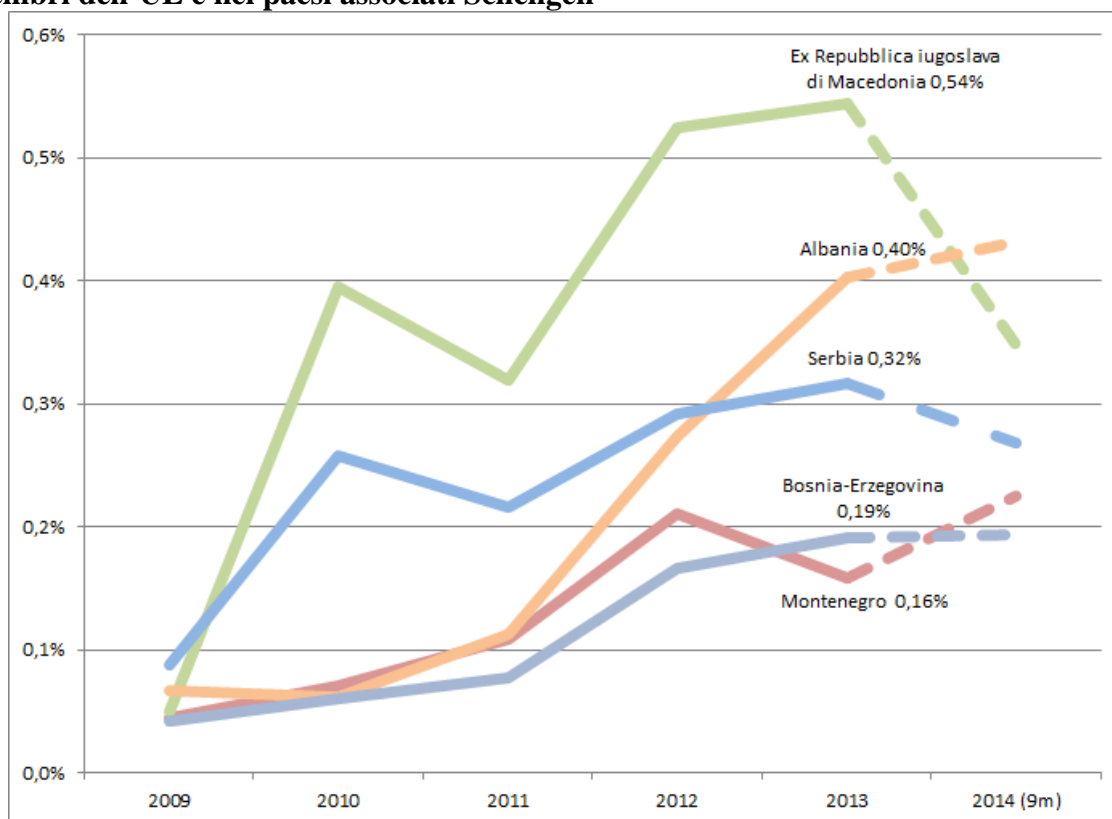
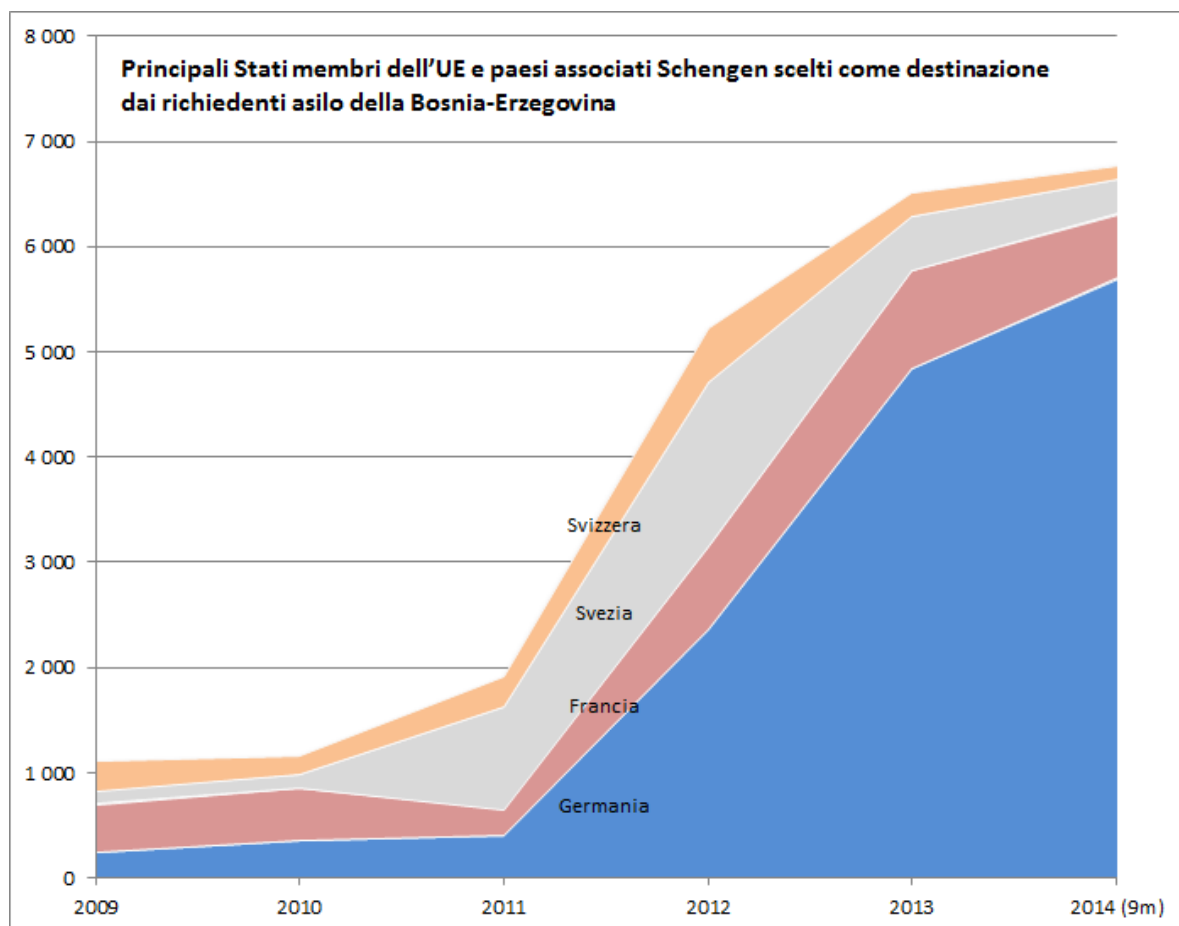
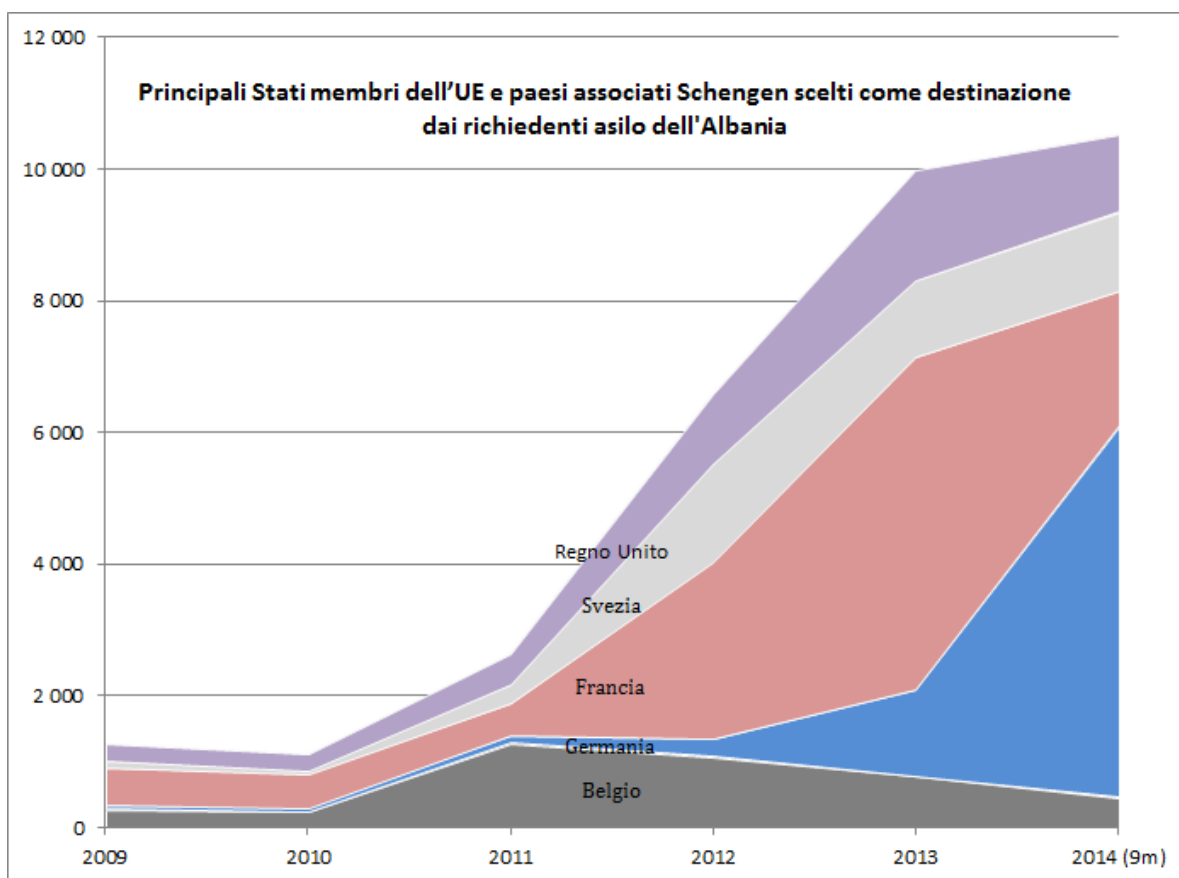


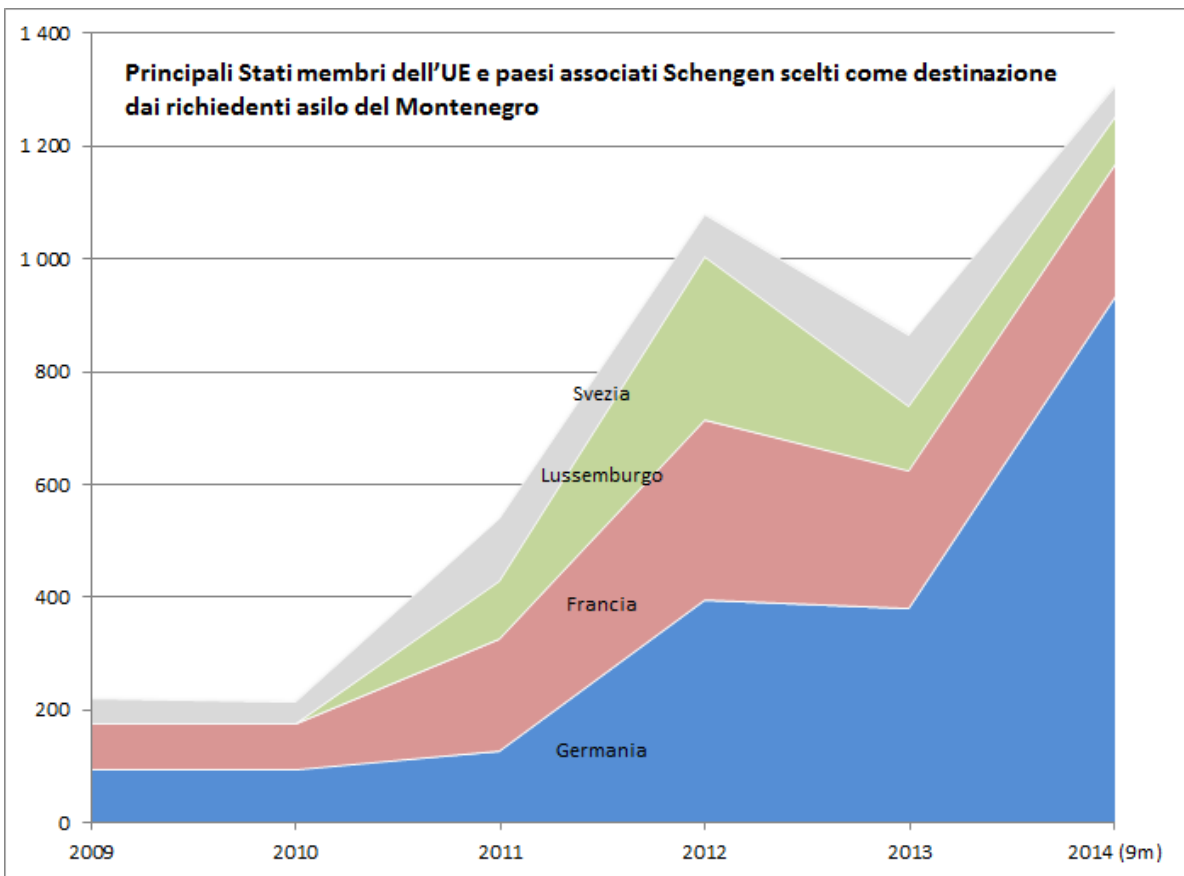
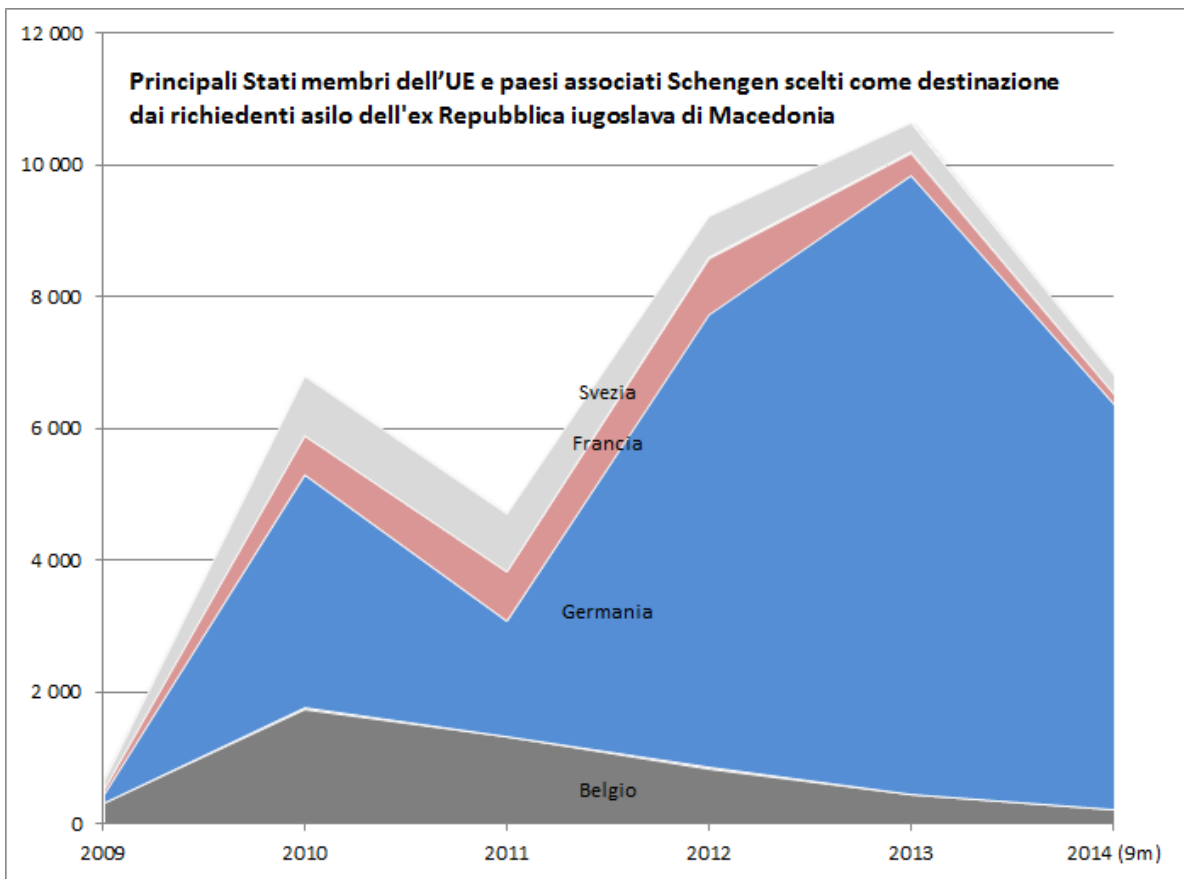
Grafico 6 – Propensione dei cittadini dei Balcani occidentali a chiedere asilo negli Stati membri dell’UE e nei paesi associati Schengen¹⁶



¹⁶ Calcolo effettuato dividendo il numero di domande d’asilo negli Stati membri dell’UE e nei paesi associati Schengen per il numero di abitanti.

Grafico 7 – Principali Stati membri dell'UE e paesi associati Schengen scelti come destinazione dai richiedenti asilo dei Balcani occidentali





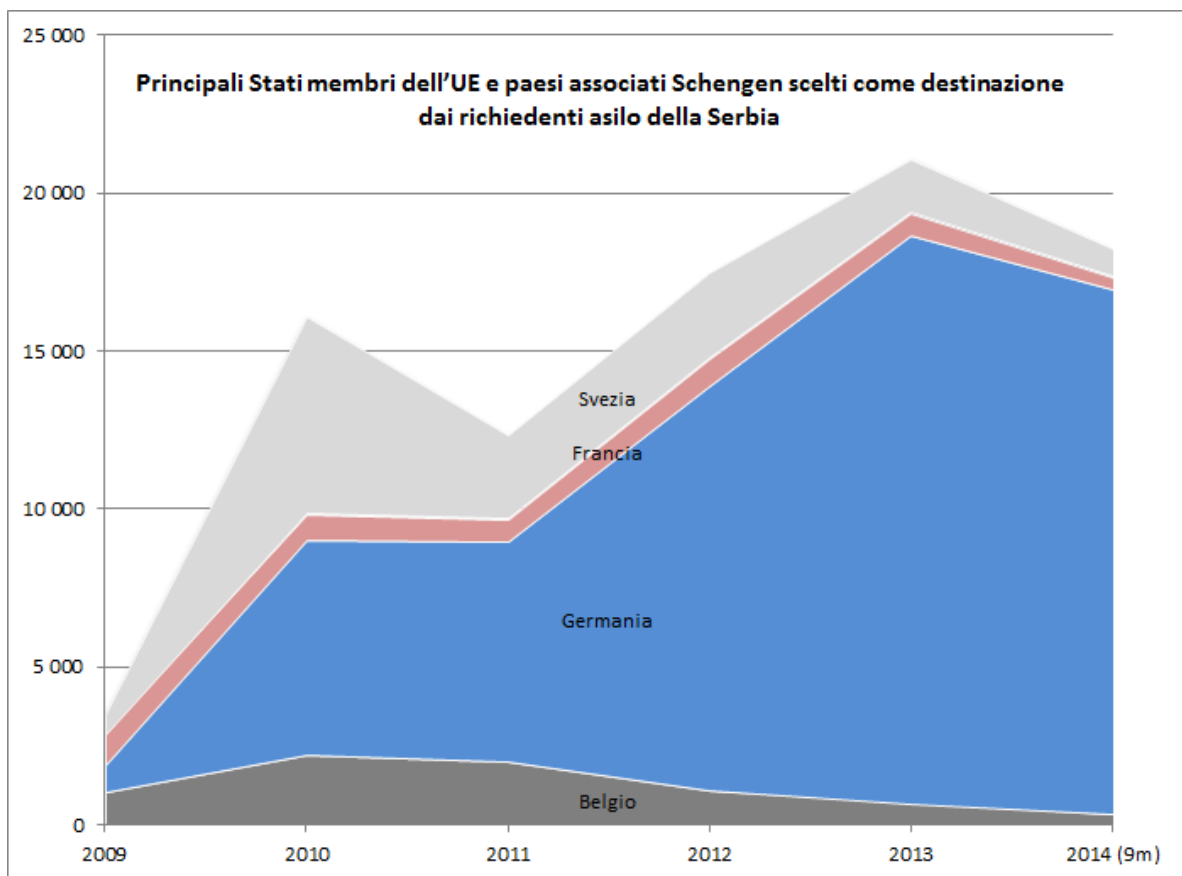


Grafico 8 – Tasso di riconoscimento delle domande d’asilo dei cittadini dei Balcani occidentali negli Stati membri dell’UE e nei paesi associati Schengen

