



Bruxelles, 28.8.2012
COM(2012) 472 final

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

**Terza 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**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

I. Introduzione

Dal **19 dicembre 2009** i cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, del Montenegro e della Serbia, titolari di passaporto biometrico, possono viaggiare verso gli Stati membri dell'Unione europea senza visto a norma del regolamento n. 539/2001¹. Alle medesime condizioni, i cittadini dell'Albania e della Bosnia-Erzegovina beneficiano della stessa libertà di viaggiare senza visto verso gli Stati membri dell'Unione dal **15 dicembre 2010**.

Le decisioni che autorizzano i cittadini di detti paesi dei Balcani occidentali a viaggiare senza visto sono state il frutto di un'approfondita valutazione dei progressi compiuti nei settori individuati nelle **tabelle di marcia dei dialoghi per la liberalizzazione dei visti** (sicurezza dei documenti, gestione delle frontiere, asilo, migrazione, lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione e protezione dei diritti fondamentali). Il regime di esenzione dal visto rappresenta, per i cittadini dei paesi dei Balcani occidentali, il risultato più tangibile del processo verso l'integrazione nell'Unione europea, oltre a costituire un forte incentivo all'accelerazione delle riforme nel settore della giustizia e degli affari interni.

Nella dichiarazione presentata l'8 novembre 2010 al Consiglio Giustizia e Affari interni, la Commissione ha espressamente sottolineato l'importanza di proseguire l'attuazione efficace di tutte le misure e le riforme intraprese dai paesi dei Balcani occidentali come parte dei loro obblighi nel quadro del dialogo sui visti. Al fine di valutare la coerenza e la sostenibilità delle riforme pertinenti, la Commissione ha messo a punto un **meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti**, che si applica a tutti i settori elencati nelle tabelle di marcia per la liberalizzazione dei visti e consente alla Commissione di vagliare attentamente i progressi compiuti.

La presente relazione mira a: (1) presentare le iniziative adottate nel quadro del meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti, in seguito al primo e al secondo documento di lavoro dei servizi della Commissione su questo tema adottati a maggio e a dicembre 2011²; (2) esaminare i progressi fatti nei paesi interessati dei Balcani occidentali successivamente all'ultima valutazione (dicembre 2011); e (3) individuare le prossime tappe e le iniziative concrete da adottare.

II. Azioni intraprese nell'ambito del meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti dopo il secondo documento di lavoro dei servizi della Commissione del 7 dicembre 2011.

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

² SEC(2011) 695 final e SEC (2011) 1570 final.

Il secondo documento di lavoro dei servizi della Commissione sul meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti, adottato il 7 dicembre 2011, è stato presentato al Parlamento europeo e al Consiglio nel corso dello stesso mese e ha fornito un'analisi dettagliata dei progressi compiuti dai paesi dei Balcani occidentali interessati nei settori identificati dalle tabelle di marcia del dialogo sui visti, dei risultati del meccanismo di controllo, nonché delle iniziative intraprese da detti paesi per sviluppare la gestione dei loro flussi migratori.

Nel 2012 la Commissione ha organizzato in Montenegro (marzo), nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (aprile) e in Albania (maggio) delle **missioni** di esperti per **valutare lo Stato di diritto**, che le hanno consentito, grazie al supporto degli esperti degli Stati membri, di verificare sul posto i progressi compiuti e la sostenibilità delle riforme.

Inoltre, dal 1° al 2 marzo, i rappresentanti della Commissione, tra cui quelli provenienti dalle delegazioni dell'Unione europea nei paesi dei Balcani occidentali, si sono riuniti a Tirana nel quadro del **forum** biennale **JAINET**, un importante strumento per il rafforzamento di competenze specifiche nel settore della giustizia e degli affari interni presso le delegazioni dell'Unione. La riunione JAINET ha costituito una piattaforma di lavoro operativa che ha permesso un prezioso scambio di informazioni, di grande rilevanza ai fini del meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti.

Il dialogo tra la Commissione e i paesi dei Balcani occidentali continua anche nell'ambito del quadro per il **processo di stabilizzazione e associazione**: il 24 e 25 aprile ha tenuto la sua riunione annuale a Tirana il sotto-comitato per la giustizia, la libertà e la sicurezza con l'Albania, mentre il 3 maggio è stata organizzata a Bruxelles la riunione ad alto livello con le autorità della Bosnia-Erzegovina in materia di affari interni, in cui si è parlato anche di questioni inerenti ai diritti umani già previste al titolo IV della tabella di marcia sui visti. Questi incontri hanno consentito uno scambio di informazioni dettagliato tra la Commissione e le competenti autorità nazionali e ha stimolato discussioni produttive sulle riforme necessarie.

Gli Stati membri dell'Unione europea maggiormente esposti al flusso di richiedenti asilo continuano a svolgere **visite bilaterali** nei pertinenti paesi dei Balcani occidentali finalizzate allo scambio di informazioni su tale fenomeno e alla discussione di misure specifiche per affrontarlo, oltre che a tenere la Commissione aggiornata sugli eventuali sviluppi. Rappresentanti dei paesi dei Balcani occidentali sono stati a loro volta invitati ad incontrare le autorità competenti degli Stati membri dell'Unione.

Inoltre, nell'ambito del **meccanismo di allerta** gestito da **FRONTEX** attraverso la rete per l'analisi di rischio nei Balcani occidentali (WEBRAN), dal dicembre 2011 sono state elaborate **sette** ulteriori **relazioni di allerta**. Le relazioni di allerta FRONTEX continuano a fornire un'analisi dettagliata delle tendenze delle dinamiche dei flussi migratori a partire da detta regione e sono strumentali ad una migliore comprensione del fenomeno degli abusi della liberalizzazione dei visti, valutandone lo sviluppo e identificando misure concrete per affrontarne le sfide. In base a dette relazioni, in occasione delle riunioni dei pertinenti gruppi di lavoro del Consiglio, nonché in riunioni bilaterali con gli Stati membri interessati, la Commissione ha elaborato **aggiornamenti ed analisi periodici** dei flussi migratori verso gli Stati membri.

III. Valutazione dell'applicazione continua dei parametri intrapresa durante i dialoghi sulla liberalizzazione dei visti da parte dei paesi dei Balcani occidentali

La valutazione attuale si basa su: (1) le **relazioni dettagliate** richieste dalla Commissione e fornite dai paesi dei Balcani occidentali, (2) le informazioni scambiate durante le riunioni nel quadro dei comitati per l'accordo di stabilizzazione e associazione ed altre riunioni di dialogo, nonché (3) i risultati di **tre missioni di valutazione** svolte a marzo, aprile e maggio 2012 dai servizi della Commissione accompagnati da esperti degli Stati membri rispettivamente in Montenegro, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Albania.

Per ciascun paese, la valutazione rispecchia la struttura in titoli delle tabelle di marcia per la liberalizzazione dei visti.

Albania

Nel settore della **sicurezza dei documenti**, il processo di produzione e distribuzione di passaporti e carte d'identità biometrici procede regolarmente: al 30 giugno 2012 risultavano emessi 2,4 milioni di passaporti biometrici e 3,1 milioni di carte d'identità biometriche.

Sono stati registrati progressi per quanto riguarda la **gestione delle frontiere**. È stato firmato un protocollo con il Kosovo* per il pattugliamento congiunto ed un accordo con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia per lo scambio di informazioni tra le forze di polizia di frontiera e incaricate dell'immigrazione. Queste ultime sono ancora impegnate nell'estendere alle direzioni e ai commissariati regionali l'accesso al sistema d'informazione dell'*intelligence* in materia penale (MEMEX), mentre non è ancora connesso al sistema il centro operativo marittimo interistituzionale. A partire da luglio 2012 il sistema generale di gestione delle informazioni (*Total Information Management System - TIMS*) è stato collegato alla banca dati anagrafica ai valichi di frontiera. Le capacità di analisi dei rischi e di valutazione della minaccia richiedono un rafforzamento.

In tema di **migrazione**, sono stati compiuti alcuni progressi. L'accordo di riammissione continua ad essere applicato regolarmente: da novembre 2011 a marzo 2012, sono stati registrati 2 407 casi di rimpatrio. Occorre rafforzare le istituzioni pertinenti responsabili per l'attuazione della strategia e del piano d'azione per i migranti che fanno rientro nel paese d'origine. L'adozione della nuova strategia nazionale per la migrazione è ancora in sospeso.

In materia di **asilo**, i quadri istituzionali e giuridici di riferimento sono già in vigore. Da maggio 2012, hanno ottenuto il riconoscimento 82 rifugiati e 24 richiedenti asilo. Tuttavia è necessario intensificare la preparazione in questo settore. Ai rifugiati e alle persone a cui è concessa la protezione complementare non è attualmente fornito alcun documento d'identità. Il regime dei **visti** in Albania non è tuttora pienamente conforme ai requisiti dell'Unione europea.

Nel campo della **cooperazione di polizia e della lotta alla criminalità organizzata**, vanno riportati alcuni progressi. La polizia di Stato albanese sta procedendo alla revisione della propria struttura per migliorare le capacità di rendicontazione degli agenti in prima linea e le indagini proattive. Serve con urgenza un incremento del coordinamento tra istituzioni chiave e la massimizzazione delle loro capacità investigative sulle forme gravi di criminalità organizzata.

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

Alcuni progressi sono da registrare anche nel settore della **lotta al traffico di droga**: continua la cooperazione internazionale, anche se dovrebbe essere intensificato l'approccio condotto dai servizi di *intelligence*. Serve un maggior impegno per aumentare le capacità investigative e di individuazione del traffico di droga.

Alcuni miglioramenti sono stati compiuti nel fronteggiare **la tratta di esseri umani**, benché lo stesso fenomeno a livello nazionale sia ancora fonte di preoccupazione. Se da un lato sono funzionanti le procedure operative standard per identificare le vittime effettive e potenziali ed indirizzarle verso le pertinenti strutture di assistenza, dall'altro occorre rafforzare la capacità delle autorità di contrasto e di cooperazione internazionale.

Anche nel settore del **riciclaggio di denaro** si registrano miglioramenti. Valutazioni di rischio sono state elaborate dalle forze di polizia e condivise con altri organismi. Sulla base delle raccomandazioni del comitato MONEYVAL, sono stati introdotti emendamenti al codice penale al fine di escludere l'assimilazione del reato di riciclaggio di denaro al reato di base e all'impiego dei proventi di attività illecite da parte dello stesso autore (*self-money laundering*). È aumentato il numero di indagini sui patrimoni così come le denunce su operazioni finanziarie sospette, pur restando decisamente basso il numero di condanne per riciclaggio di denaro.

La **lotta alla corruzione** ha invece registrato progressi limitati. In generale il quadro giuridico ed istituzionale è già in vigore, ma devono essere rimossi gli ostacoli all'efficacia delle indagini legati al regime di immunità dei funzionari pubblici di alto grado e dei magistrati. L'attuazione delle norme anti-corruzione resta insufficiente e occorre creare un valido sistema di raccolta delle informazioni sulle indagini, le azioni penali e le condanne a tutti i livelli.

Nel campo dei **diritti fondamentali** i passi avanti non sono stati omogenei, essendo più consistenti in materia di diritti delle donne e misure contro la discriminazione e più limitati sotto il profilo dell'inclusione dei Rom. È necessario un maggiore impegno nell'applicare gli strumenti di politica destinati ai gruppi vulnerabili. L'attuazione della strategia per il miglioramento delle condizioni di vita dei Rom è ancora lenta: sono state adottate misure per trattare la questione dei minori Rom non registrati, ma in generale, i Rom vivono ancora in condizioni molto precarie e sono spesso oggetto di discriminazioni, soprattutto per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, all'occupazione, alla tutela sanitaria e sociale e all'alloggio.

Bosnia-Erzegovina

In materia di **sicurezza dei documenti** ci sono stati consistenti passi avanti: a tutto maggio 2012 sono stati rilasciati 1 187 007 passaporti biometrici, pari al 72% di tutti i passaporti in circolazione. La nuova legge sulle carte d'identità è stata adottata ed entrambe le entità hanno emendato la Legge sui registri anagrafici, anche se la sua attuazione deve ancora essere completata, mentre resta da adottare il disegno di legge in materia di residenza per rafforzare il quadro giuridico.

Il bilancio dei progressi nella **gestione delle frontiere** è positivo: la maggior parte della normativa connessa alla gestione integrata delle frontiere, compresa la Legge sul controllo di frontiera, si fonda principalmente sull'*acquis* dell'Unione pertinente. È in corso la revisione della strategia e del piano d'azione per la gestione integrata delle frontiere: l'infrastruttura ai valichi di frontiera è ulteriormente migliorata, con 29 valichi di frontiera internazionali su 55 ora forniti di sistemi di videosorveglianza. Tutti i valichi di frontiera internazionali sono equipaggiati con lettori di passaporti biometrici e collegati al sistema integrato di controlli dei

valichi di frontiera dello Stato. L'adozione del Manuale sull'organizzazione interna della polizia di frontiera è stata ulteriormente posticipata. Occorre destinare risorse economiche a garanzia degli interventi strutturali necessari a bloccare i valichi di frontiera non autorizzati già identificati lungo le frontiere della Bosnia-Erzegovina con il Montenegro e la Serbia ed altrettanto si attende da parte degli altri due paesi interessati.

In materia di **migrazione** sono stati realizzati dei progressi: è ora operativo il centro di permanenza temporanea per immigrati in situazione irregolare e sta procedendo regolarmente l'attuazione dell'accordo di riammissione tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina; tuttavia, l'attuazione della strategia per il reinserimento degli immigrati che fanno ritorno al loro paese è ancora pendente.

In tema di **asilo** sono stati fatti alcuni passi avanti: la Bosnia-Erzegovina continua ad implementare regolarmente il quadro giuridico e strategico e le capacità del sistema di asilo sono sufficienti per far fronte all'attuale numero di domande.

La Bosnia-Erzegovina è ancora ai suoi primi passi nella **lotta contro la criminalità organizzata**. Il sistema di scambio elettronico di dati provenienti dai registri gestiti dalla polizia e dalle procure ha raggiunto la fase di prova, mentre prosegue la digitalizzazione degli archivi della polizia. La mancanza di sistematicità negli scambi di informazioni rilevanti (*intelligence*) e di meccanismi di coordinamento e collaborazione efficaci e sostenibili tra le varie autorità di contrasto ostacola ulteriori progressi nella lotta alla criminalità organizzata. Esiste un progetto di legge, ora in fase di adozione, sul programma di protezione dei testimoni destinato a colmare le lacune della legislazione in vigore.

Vanno registrati dei miglioramenti anche nel campo della **lotta al traffico di droga**, ma le capacità delle istituzioni di coordinare e attuare in modo sistematico il quadro strategico restano deboli, occorre maggior impegno nelle attività di contrasto. Il Consiglio dei ministri ha adottato il manuale sulla custodia e la distruzione della droga oggetto di sequestro, mentre non sono ancora stati adottati gli emendamenti alla legge sulla prevenzione e la repressione dell'abuso di droghe, in cui è prevista l'istituzione di un Ufficio per le droghe.

Progressi sono stati compiuti dalla Bosnia-Erzegovina anche nella lotta alla **tratta degli esseri umani**: è infatti aumentato il numero di vittime della tratta identificate, benché siano necessari ulteriori sforzi per migliorare il coordinamento e mantenere una cooperazione efficace, sia tra autorità competenti che con le ONG che si occupano di questo problema. È in tal senso di cruciale importanza disporre dell'identificazione proattiva delle vittime e di un meccanismo nazionale di rinvio che funzioni in modo efficiente ed è necessario rafforzare l'azione penale.

Vanno registrati dei miglioramenti anche nel campo della **lotta al riciclaggio di denaro**: si è registrato un aumento dei reati ma anche del numero di condanne definitive per riciclaggio di denaro. Le raccomandazioni del comitato MONEYVAL, in particolare quelle connesse all'indipendenza operativa e finanziaria del dipartimento di *intelligence* finanziaria, devono al più presto trovare risposta presso le autorità nazionali: sono tutt'ora in attesa di adozione gli emendamenti alla legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e delle attività terroristiche che fanno seguito a dette raccomandazioni ed occorre rendere operativo in tutto il paese il meccanismo di confisca dei beni.

La **lotta alla corruzione** ha invece registrato limitati progressi. A luglio è stato adottato il manuale dell'Autorità anti-corruzione, ma sono necessari ulteriori sforzi per la completa

attuazione del relativo piano d'azione: indagini, azioni penali e condanne efficaci nei casi di corruzione restano fenomeni isolati, mentre è alto il numero di assoluzioni e di condanne con sospensione della pena.

Nel campo dei **diritti fondamentali** connessi alla libera circolazione, si registrano solo lievi progressi per quanto riguarda la minoranza **Rom**. Se la situazione è leggermente migliorata sotto il profilo dell'attuazione del piano d'azione sull'alloggio, i progressi sono minimi sotto quelli dell'occupazione, dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione. In linea con le raccomandazioni adottate in occasione del seminario sull'inclusione del luglio 2011, è stato dato il via al processo di revisione del piano d'azione sull'alloggio, l'occupazione e la salute, per renderlo più rispondente ai bisogni della popolazione Rom. Le discriminazioni nell'accesso all'occupazione, alle cure mediche e ai diritti previdenziali, nonché la lentezza con cui procede l'opera di sminamento del territorio, costituiscono ancora, per le persone sfollate e per altri gruppi vulnerabili, delle barriere ad un rientro sostenibile nel paese d'origine e all'integrazione nella vita locale. Non hanno ancora trovato risposta le difficoltà per l'Ombudsman in termini di risorse finanziarie ed umane e i casi di discriminazione denunciati dai cittadini sono rari.

Ex Repubblica jugoslava di Macedonia

Riguardo alla **sicurezza dei documenti**, a marzo del 2012 sono stati emessi complessivamente 1 398 280 documenti di viaggio e 1 517 873 carte d'identità. Il processo di emissione funziona regolarmente e, una volta scaduto il termine per il rinnovo dei vecchi passaporti (27 febbraio 2012), solo quelli biometrici sono considerati validi.

In materia di **controllo delle frontiere**, è stato costituito nel febbraio 2012 il Consiglio nazionale per la gestione integrata delle frontiere. Quest'organo è responsabile di controllare ed attuare la strategia e il relativo piano d'azione ed è formato da rappresentanti dei ministeri e delle istituzioni pertinenti coinvolte nel processo di attuazione. È stata ultimata la ricostruzione di nove stazioni di polizia per la sorveglianza delle frontiere, pur non essendo ancora collegate alla banca dati centrale del Ministero dell'interno. Sono stati istituiti i centri di contatto congiunti per la cooperazione di polizia con l'Albania, la Serbia e il Kosovo e sono in fase di attuazione i protocolli per il pattugliamento congiunto delle frontiere mediante pattuglie miste con l'Albania, la Bulgaria e il Kosovo.

In materia di **asilo**, è stato adottato un programma nazionale per il 2012 per l'integrazione, che garantisce finanziamenti pubblici a sostegno dell'alloggio per persone a cui è stato riconosciuto il diritto di asilo. Sono state potenziate le capacità di accoglienza e le risorse umane del centro di asilo di Vizbegovo, ma la capacità amministrativa e l'efficacia dell'apparato predisposto per l'asilo restano insufficienti e richiedono un rafforzamento. La procedura di concessione dell'asilo è lenta: nulla è stato fatto per accelerare la procedura di attribuzione di documenti d'identità ai richiedenti asilo e il reperimento di interpreti rappresenta ancora un grosso ostacolo.

In tema di **migrazione**, è stata predisposta la normativa secondaria necessaria a rendere pienamente operativa la banca dati nazionale degli stranieri (in cui rientrano dati su asilo, migrazione e visti). È stato adottato il profilo nazionale in tema di migrazione per il 2011. Sono operativi quattro centri per la migrazione destinati a fornire informazioni ai cittadini sulla migrazione legale. L'accordo di riammissione con l'Unione europea è stato regolarmente applicato mentre è entrato in vigore quello con la Serbia e ne è stato firmato un terzo con il Montenegro.

Riguardo alla **lotta contro la criminalità organizzata**, non sono ancora stati istituiti i centri investigativi e la polizia giudiziaria previsti dal codice di procedura penale. Occorre maggiore impegno per attuare il piano d'azione per l'applicazione del nuovo codice di procedura penale, in particolare con riferimento alla formazione degli agenti di polizia e dei magistrati delle procure. Nessun miglioramento va registrato per quanto attiene alla mancanza di personale del Centro per la repressione della criminalità grave e organizzata presso il Ministero dell'Interno. La banca dati nazionale d'*intelligence* in materia penale, destinata alla raccolta di informazioni, è ancora nella fase di assegnazione dell'appalto, mentre il centro di coordinamento nazionale per la lotta contro il crimine organizzato non è stato ancora istituito. Vanno intensificati gli sforzi da parte delle pertinenti autorità di contrasto (il ministro dell'Interno, la procura generale, l'amministrazione doganale e la polizia finanziaria) per la lotta contro la criminalità organizzata. L'efficacia dell'azione dei magistrati delle procure è compromessa dalla mancanza di accesso diretto alle banche dati. I progressi nel campo della lotta al traffico di droga sono minimi: i quantitativi di droga sequestrati sul territorio del paese restano limitati e occorre rafforzare la capacità in risorse umane del Dipartimento per le droghe illecite del Ministero dell'Interno, mentre serve un maggior impegno da parte delle autorità di contrasto nelle attività d'identificazione e di sequestro della droga.

È proseguita la cooperazione internazionale e regionale nel campo della lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera: è stato ratificato l'accordo operativo con EUROPOL.

Sotto il profilo della **lotta alla corruzione**, nel dicembre 2011 la Commissione nazionale per la prevenzione della corruzione ha adottato i programmi nazionali in materia di prevenzione e repressione della corruzione e di prevenzione del conflitto d'interessi nonché il piano d'azione 2011-2015. Sempre in questo settore è stata svolta una serie di attività di formazione destinate a giudici, magistrati delle procure, autorità di contrasto e funzionari pubblici. È stata anche avviata la verifica sistematica delle dichiarazioni patrimoniali da parte della Commissione nazionale per la prevenzione della corruzione. La verifica delle dichiarazioni sul conflitto d'interessi è stata avviata a seguito dell'adozione della normativa secondaria, ma il sistema è incompleto. I controlli sia del finanziamento dei partiti politici che delle campagne elettorali devono essere potenziati per garantire trasparenza e affidabilità. Deve ancora essere istituito un registro dei casi di corruzione ad alto livello e desta ancora preoccupazione la questione dell'indipendenza della magistratura, che incide sulla determinazione posta nel lottare contro la corruzione.

Per quanto riguarda i **diritti fondamentali**, il piano d'azione sull'inclusione dei Rom e dei rifugiati Rom è stato adottato nel dicembre 2011 e prevede misure per migliorare l'accesso di detta popolazione all'occupazione, all'istruzione, all'alloggio e ai documenti personali. Il sistema di valutazione del piano d'azione prevede riunioni dei soggetti interessati ogni sei mesi, di cui la prima si è tenuta nel febbraio 2012. Le capacità dei Centri d'informazione sui Rom sono state potenziate mediante l'acquisto di nuovo materiale tecnico e dieci nuovi centri sono stati inaugurati nel polo di Topansko nel febbraio 2012. In merito all'accesso all'istruzione, è stata decisa la costruzione di due scuole nel comune di Shuto Orizari e sono state mantenute le esistenti misure per la concessione di borse scolastiche agli alunni Rom, così come i progetti per l'inclusione dei bambini Rom negli istituti prescolastici. È stata organizzata la formazione per mediatori sanitari Rom e 16 di loro inizieranno a lavorare in otto comuni.

Montenegro

Per quanto riguarda la **sicurezza dei documenti**, sino al 31 marzo 2012 sono stati emessi 313 109 passaporti biometrici e 444 023 carte d'identità. Il processo sta funzionando regolarmente.

Nel settore della **gestione delle frontiere**, è stato completato l'ammodernamento di due valichi di frontiera con la Serbia (Dobrakovo e Dracenovac), attrezzature informatiche e veicoli per la polizia di frontiera sono stati forniti, installati e resi operativi nei maggiori valichi di frontiera e per tutti gli altri è stata svolta un'analisi dettagliata delle necessità e sono state identificate le carenze in attrezzature. Anche la capacità della polizia di frontiera è stata potenziata attraverso attività di formazione.

Nel campo della **migrazione**, è stato istituito un organismo di coordinamento per il controllo dell'attuazione della strategia 2011-2016 per il reinserimento delle persone che fanno rientro al paese d'origine nell'ambito degli accordi di riammissione. L'attuazione dell'accordo di riammissione tra l'Unione europea e il Montenegro continua regolarmente ed è stata completata l'installazione del centro per l'accoglienza degli immigrati irregolari.

Per quanto riguarda l'**asilo**, sono state adottate la Legge in materia di asilo e la Legge sugli stranieri, ma la loro applicazione presenta una serie di problemi: occorre chiarire le competenze dei pertinenti organismi nazionali e non è migliorato il sistema di assegnazione delle domande d'asilo. È stata completata la costruzione del centro di accoglienza per i richiedenti asilo.

Nel settore della **lotta contro la criminalità organizzata**, nel gennaio 2012 è stato adottato un piano d'azione che introduce misure operative e indicatori in linea con le priorità identificate nella valutazione del 2011 della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata. Nel novembre 2011 sono stati adottati emendamenti al manuale per l'organizzazione interna e la definizione del ruolo dell'amministrazione della polizia, con i quali sono state introdotte unità organizzative specializzate all'interno del corpo. Occorre migliorare i rapporti tra le forze di polizia e gli uffici delle procure per garantire che sia riconosciuta a questi ultimi la direzione delle indagini. La mancanza per i magistrati delle procure di un accesso diretto alle pertinenti banche dati e a risorse sufficienti mette a repentaglio l'applicazione efficace del codice di procedura penale. Occorre potenziare le capacità delle autorità di contrasto necessarie per condurre indagini finanziarie; la possibilità di usare mezzi investigativi speciali è cresciuta (in termini di personale e attrezzature), ma i limiti di tempo attuali ne pregiudicano l'uso efficace. Occorre sviluppare attraverso tutto il paese il progetto di attività di polizia basata sull'*intelligence* e formare in parallelo gli agenti. La cooperazione internazionale e regionale in materia di criminalità organizzata transfrontaliera è proseguita con successo. Le competenze legate alla lotta alla droga sono state accentrate presso il dipartimento di polizia criminale che ha visto potenziate le proprie capacità attraverso formazione specializzata e l'acquisto di attrezzature destinate alle operazioni anti-droga. A livello locale sono state portate avanti iniziative di sensibilizzazione nelle scuole sul tema delle droghe. In questo settore è proseguita la stretta cooperazione con Europol, Interpol e le forze di polizia degli Stati membri dell'Unione nonché con i paesi vicini.

In merito alla **lotta alla corruzione**, si è proceduto verso un rafforzamento del quadro giuridico, benché resti necessario potenziare e specificare ulteriormente nel quadro stesso i meccanismi di controllo del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, oltre all'applicazione delle sanzioni. Anche i meccanismi di controllo sugli appalti pubblici richiedono maggiore fermezza. Dopo l'entrata in vigore degli emendamenti alla legge sulla

prevenzione del conflitto d'interessi, tutti e 36 i membri del parlamento che sedevano anche nei consigli di amministrazione di società di proprietà dello Stato hanno dato le dimissioni da dette cariche e altrettanto hanno fatto tutti e 16 i parlamentari titolari di cariche esecutive (tra cui anche due sindaci). La Commissione per la prevenzione del conflitto d'interessi non dispone delle capacità per verificare l'esattezza delle dichiarazioni patrimoniali e delle dichiarazioni d'interessi dei dipendenti pubblici, oltre che per identificare arricchimenti illeciti, dal momento che non dispone di poteri d'indagine e non ha accesso alle banche dati pertinenti. Il numero di casi di corruzione in cui sia stato ordinato il sequestro dei beni è ancora molto basso e a tutt'oggi non si è fatto ricorso a poteri estesi di confisca dei beni. Sono state organizzate diverse campagne di sensibilizzazione sulla denuncia di casi di corruzione. La direzione per le misure anti-corruzione è stata trasferita sotto la responsabilità del ministero della giustizia, tuttavia le relative competenze richiedono un aggiornamento e le connesse capacità devono essere potenziate per assicurare un miglior coordinamento delle attività di prevenzione della corruzione.

Nel campo dei **diritti fondamentali**, nel febbraio 2012 sono stati nominati i membri del Consiglio per la protezione contro la discriminazione. Durante il periodo oggetto della presente relazione sono state organizzate attività di sensibilizzazione, ma le capacità dell'Ufficio dell'Ombudsman devono essere incrementate mediante mezzi finanziari e nuove risorse umane. La legalizzazione dello status di sfollati è avanzata ma deve continuare ed è stata adottata nell'aprile 2012 una strategia ed il relativo piano d'azione per migliorare la situazione delle comunità rom, ashkali ed egiziana (RAE). Sono andati avanti i progetti sull'inclusione sociale delle comunità RAE, ma serve più impegno sostenibile per migliorare l'accesso ai diritti economici e sociali degli sfollati e degli appartenenti alle comunità RAE, in particolare sono necessari ulteriori sforzi per garantire condizioni di vita sostenibili a Konik.

Serbia

In materia di **sicurezza dei documenti** continua il processo di produzione e distribuzione di passaporti biometrici e carte d'identità sicure: tra luglio 2008 e marzo 2012 le autorità serbe ne hanno emessi rispettivamente 3,8 milioni e 3,5 milioni. Per i residenti in Kosovo, una direzione di coordinamento speciale gestisce l'emissione di passaporti biometrici e carte d'identità e tra novembre 2011 e marzo 2012 ha emesso 17 000 passaporti biometrici destinati a detta categoria.

Per quanto riguarda la **gestione delle frontiere**, la Serbia ha continuato ad applicare la strategia e il piano d'azione per la gestione integrata: ha istituito punti di contatto per la cooperazione transfrontaliera con la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, ha continuato a migliorare le dotazioni per la videosorveglianza e condotto operazioni congiunte ai valichi di frontiera con i paesi confinanti. Il sistema di allerta rapida per l'individuazione di documenti falsi funziona regolarmente, tuttavia occorre aggiornare la strategia per la gestione integrata delle frontiere: deve essere ancora garantito il pieno collegamento tra tutti i valichi di frontiera e la banca dati centrale presso il ministero dell'Interno, l'istituzione di vari nuovi valichi di frontiera ha ridotto le risorse e resta tutt'ora insufficiente la diffusione a livello nazionale di dati e profili di rischio, in particolare nella sfera della lotta alla tratta degli esseri umani. Il controllo della linea di confine amministrativo con il Kosovo rappresenta tuttora una considerevole sfida e va migliorato lo scambio di informazioni con EULEX. Occorre che la Serbia firmi e dia applicazione al protocollo tecnico per l'attuazione delle conclusioni concordate del dialogo Belgrado-Pristina, del 2 dicembre 2011, sulla gestione integrata delle frontiere.

Nel settore della **migrazione**, non si registrano progressi da parte della Serbia. Il quadro legislativo risponde ampiamente agli standard dell'UE ma resta in attesa di un'efficace attuazione. Le denunce sono ancora temporaneamente trattate dall'Unità asilo della polizia di frontiera, dal momento che l'Ufficio per l'asilo previsto come organismo di prima istanza non è stato ancora istituito. Nell'aprile 2012 è giunto a termine il mandato della Commissione per l'asilo, l'istanza di appello, e devono ancora essere eletti nuovi membri. La Serbia dispone di due centri di accoglienza per i richiedenti asilo, che però non dispongono di capacità sufficienti per un servizio adeguato a tutti i richiedenti asilo. È necessario che la Serbia migliori il proprio regime di asilo istituendo rapidamente un terzo centro, sviluppando un sistema di trattamento dei dati biometrici dei richiedenti asilo e migliorando le condizioni per l'integrazione di questi ultimi. Sono necessari ulteriori sforzi per allineare la normativa nazionale all'acquis dell'UE sulla migrazione legale, in particolare sul diritto al ricongiungimento familiare, il soggiorno di lungo periodo e le condizioni di ammissione di cittadini di paesi terzi per finalità di studio. Manca a tutt'oggi una banca dati nazionale per il controllo dei dati personali e delle impronte digitali dei richiedenti asilo. Le operazioni di riammissione tra l'Unione europea e la Serbia si svolgono regolarmente.

Nella **lotta alla criminalità organizzata**, la Serbia ha compiuto progressi. Sono in preparazione alcune proposte legislative tese a rafforzare la capacità di contrasto e migliorare il recupero dei beni. Nel periodo oggetto della relazione, il procuratore speciale per la criminalità organizzata ha avviato una serie di azioni penali di alto profilo, benché il sequestro dei beni resti modesto. Sta migliorando la cooperazione con Europol ed Eurojust e la Serbia si avvia verso la firma di un accordo operativo con Europol. La Serbia rimane un paese di origine, di transito e di destinazione della tratta degli esseri umani; il quadro legislativo e istituzionale per la lotta contro il traffico di droga è operativo, ma la Serbia resta parte integrante della rotta del traffico di droga attraverso i Balcani occidentali; dare risposta a queste sfide richiederà un impegno incessante.

La **lotta alla corruzione** ha registrato limitati progressi. La Serbia ha messo a punto il quadro giuridico ed istituzionale per combattere la corruzione, che include anche un'Autorità anti-corruzione ed una nuova legge sul finanziamento dei partiti politici in linea con gli standard dell'Unione. Inoltre, il ministro della Giustizia è stato nominato coordinatore anti-corruzione. Tuttavia, resta ancora in sospeso l'introduzione di un approccio proattivo, condotto dai servizi di *intelligence* nella lotta alla corruzione e al crimine organizzato. Le autorità non hanno ancora finalizzato la strategia nazionale anti-corruzione per il periodo 2012-2017 né il relativo piano d'azione. L'Autorità anti-corruzione deve ancora mettere a punto un sistema di monitoraggio del controllo sul finanziamento ai partiti e migliorare la cooperazione con le controparti pertinenti per verificare efficacemente le dichiarazioni patrimoniali. L'applicazione delle norme a tutela degli informatori resta ancora limitata. È ancora minima la capacità di condurre indagini finanziarie complesse, poiché manca un sistema centralizzato di *intelligence* penale e il recupero dei beni è scarsamente eseguito.

Rispetto ai **diritti fondamentali** connessi alla libertà di circolazione, si registrano scarsi progressi da parte della Serbia. Il ministro dell'Interno ha avviato una campagna per l'assunzione di personale appartenente a minoranze e a livello nazionale la strategia e il relativo piano d'azione mirano a migliorare la condizione dei rom, sotto il profilo dell'istruzione di base, dell'iscrizione nelle scuole, dell'iscrizione nei registri anagrafici e dell'accesso alle cure sanitarie, ambiti nei quali si registrano lievi progressi. Occorrono sforzi ben maggiori, comprese ulteriori risorse finanziarie, per migliorare lo status e le condizioni socio-economiche dei rom, che continuano ad essere la minoranza più vulnerabile e marginalizzata. Particolarmente difficoltoso resta anche l'accesso al mercato del lavoro.

IV. Meccanismo di prevenzione degli abusi della liberalizzazione dei visti da parte dei cittadini dei Balcani occidentali: valutazione della relativa applicazione

La presente valutazione si fonda sulle ultime sei **relazioni di allerta FRONTEX** (dalla 12° alla 18°) nonché sulle relazioni fornite dai **paesi dei Balcani occidentali** su richiesta della Commissione.

Come descritto nei precitati documenti di lavoro dei servizi della Commissione del 2011, a seguito delle decisioni, adottate rispettivamente alla fine del 2009 e del 2010, di consentire la circolazione senza visto ai paesi dei Balcani occidentali³, alcuni Stati membri dell'Unione hanno dovuto fronteggiare **ondate stagionali di quantità crescenti di richiedenti asilo**.

Nell'arco del periodo di riferimento, i paesi di destinazione più richiesti sono stati il Belgio, la Germania, il Lussemburgo e la Svezia. Inoltre, dall'inizio del 2012, la Svizzera si trova a dover gestire una maggior pressione verso il proprio sistema di asilo in ragione dell'aumento consistente di richiedenti asilo provenienti soprattutto dalla Serbia. In quanto paese associato Schengen, la Svizzera è stata invitata nel febbraio 2012 a prendere parte, cosa che ha fatto, alla task force per il meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti.

Lo stesso carattere stagionale dell'arrivo di richiedenti asilo dai paesi dei Balcani occidentali si riscontra per tutta la prima metà del 2012, pur essendo state identificate **nuove dinamiche**. Le relazioni di allerta FRONTEX mostrano che il **numero complessivo** dei richiedenti asilo provenienti da detta regione è **diminuito** rispetto al periodo di riferimento precedente (gennaio -31%, febbraio -20%, marzo -20%, aprile -15%), mentre è lievemente aumentato nel mese di maggio (+20%). La diminuzione è principalmente dovuta al considerevole aumento del numero di richiedenti asilo in provenienza della Serbia e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, che restano i due maggiori paesi i cui cittadini ottengono il riconoscimento del diritto d'asilo. Il repentino aumento di maggio è legato al considerevole aumento, seguito da un'altrettanto considerevole diminuzione, delle domande di asilo da parte dei cittadini albanesi scatenato da voci e disinformazione.

L'effetto positivo della diminuzione stagionale registrata nei primi quattro mesi è nondimeno controbilanciato da vari fenomeni: in primo luogo, la tendenza al calo non si manifesta in modo omogeneo in tutti i cinque paesi dei Balcani occidentali per i quali è stato abolito l'obbligo di visto; se il numero di richiedenti asilo dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e dalla Serbia è sceso o è rimasto stabile, quello dall'Albania, dalla Bosnia-Erzegovina e dal Montenegro è aumentato rispetto allo stesso periodo del 2011⁴.

In secondo luogo, alcuni Stati membri dell'Unione europea hanno dovuto far fronte a richiedenti asilo provenienti dalla regione in questione malgrado l'iniziale tendenza stagionale alla diminuzione: le quantità più elevate sono state registrate in Belgio (+20% in aprile), Lussemburgo (+31% in maggio) e in Svezia (+133% in maggio). Inoltre, brusche inversioni di tendenza sono state registrate in alcuni paesi di origine e in altri paesi di destinazione⁵.

³ Nel 2009, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Montenegro e la Serbia; nel 2010, l'Albania e la Bosnia-Erzegovina.

⁴ Dati statistici comparativi per maggio 2012 rispetto a maggio 2011: Albania (+725%); Bosnia-Erzegovina (+14%); Ex Repubblica jugoslava di Macedonia (-48%); Montenegro (+77%), Serbia (-13%).

⁵ Brusche inversioni di tendenza verso l'aumento delle domande di asilo da parte di cittadini albanesi sono state registrate in Lussemburgo (+275% in febbraio e +233% in marzo) e in Svezia (+268% in aprile e +413% in maggio); da parte di cittadini della Bosnia-Erzegovina in Lussemburgo (+1600% in aprile); da parte di cittadini della ex Repubblica jugoslava di Macedonia in Lussemburgo (+480% in

Peraltro, dal raffronto su base annuale del numero di richiedenti asilo provenienti dalla regione in questione si deduce una **cadenza stagionale ritardata contraddistinta da tendenze all'aumento e alla diminuzione meno pronunciate**. L'aumento settimanale durante le ultime due settimane di aprile (+31%) mostra che, rispetto al 2011, la nuova ondata di domande di asilo è iniziata con un mese e mezzo di ritardo. Inoltre, come precisato nell'ultimo documento di lavoro dei servizi della Commissione (dicembre 2011), il ritardato picco invernale del 2011 è stato inferiore del 30% rispetto a quello del 2010. Tale fenomeno potrebbe influenzare il livello dell'ondata primaverile/estiva attualmente sotto osservazione.

Le **motivazioni più ricorrenti per le domande di asilo** continuano ad essere la mancanza di assistenza sanitaria, la disoccupazione e la bassa scolarità. Inoltre, un numero sempre maggiore di richiedenti asilo si è risolto a lasciare il proprio paese d'origine spinto da voci e informazioni infondate secondo cui la relativa protezione sarebbe concessa per motivazioni economiche. A questo proposito, le ambasciate degli Stati membri dell'Unione nei paesi dei Balcani occidentali hanno intensificato il loro impegno per chiarire le finalità e le condizioni della protezione conferita mediante l'asilo. Le relazioni di allerta FRONTEX hanno confermato che la maggior parte delle persone continuano a scegliere gli stessi paesi UE come destinazione sulla base di informazioni ricevute da amici e parenti che vi ci sono già recati e, pur essendo consapevoli delle scarse probabilità che la loro domanda di asilo venga accolta favorevolmente, tentano ugualmente.

In merito alle motivazioni alla base dell'elevato numero di domande di asilo che successivamente vengono giudicate infondate rilevano, in quanto fattori significativi che il potenziale richiedente asilo prende in considerazione, la **durata delle procedure di asilo** e la **relativa durata del soggiorno autorizzato** in un dato Stato membro.

Come ricordato nel precedente documento di lavoro dei servizi della Commissione, gli Stati membri dell'UE interessati hanno messo a punto delle specifiche **contromisure**, come ad esempio le campagne d'informazione, l'ottimizzazione delle risorse umane impiegate nel trattamento delle domande d'asilo, la diminuzione della durata media del trattamento delle domande di asilo manifestamente infondate e delle procedure di ricorso più efficaci. Da quanto risulta, l'informazione sulle misure ha prodotto i suoi effetti sulla scelta dei paesi di destinazione da parte di alcuni gruppi nazionali.

Durante la prima metà del 2012, anche il **profilo comune dei richiedenti asilo** ha trovato conferma. La maggior parte delle domande continua ad essere presentata da persone appartenenti alla minoranza rom, che spesso arrivano accompagnate dalle rispettive famiglie. Il livello di istruzione della popolazione rom nella regione resta basso, mentre il relativo tasso di disoccupazione è particolarmente elevato, fattori che contribuiscono ad accentuarne l'esclusione sociale e il deterioramento delle condizioni di vita.

Come illustrato nel precedente documento di lavoro dei servizi della Commissione, continuano i tentativi di **aggirare le procedure di asilo e rimpatrio**: alcuni richiedenti asilo non presentano il passaporto biometrico al momento della domanda di asilo, impedendo così la loro identificazione.

maggio); da parte di cittadini montenegrini in Germania (+750% in gennaio) e in Svizzera (+200% in maggio).

Il **tasso di riconoscimento del diritto di asilo** resta decisamente basso⁶, il che indica, come già constatato nelle precedenti relazioni, l'infondatezza della maggior parte delle domande. Tuttavia, contrariamente al periodo precedente, dopo che le nuove domande di asilo hanno superato il numero dei rimpatri, da gennaio 2012 il rapporto tra il numero di nuove domande e il numero dei rimpatri si è andato stabilizzando ed è tuttora abbastanza equilibrato.

Come illustrato poc'anzi nella sezione II, le autorità dei cinque paesi dei Balcani occidentali hanno continuato ad adottare misure su richiesta della Commissione per contrastare il fenomeno. L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha adottato un nuovo piano (aprile-settembre 2012) che si concentra in particolare su misure sociali ed economiche tese a migliorare le condizioni di vita di gruppi vulnerabili, tra cui la minoranza rom.

Tutte le relazioni di aggiornamento sull'applicazione dei piani d'azione miranti a contrastare gli abusi del regime senza visto, presentate dai paesi dei Balcani occidentali danno ancora molta importanza alle **campagne d'informazione**: sono stati distribuiti in tutti i paesi poster, opuscoli e volantini che riportano i diritti e gli obblighi derivanti dalla circolazione senza visto nello spazio Schengen, così come le informazioni sulle norme per l'accesso al mercato del lavoro dell'Unione europea. I paesi dei Balcani occidentali registrano un sempre maggior coinvolgimento di ONG locali nel processo. Le delegazioni dell'Unione europea nella regione continuano a svolgere un ruolo decisivo a questo proposito.

Sono tuttora applicate misure per rafforzare i **controlli di frontiera**. È stata dedicata un'attenzione particolare ai valichi di frontiera con traffico stradale intenso. Tutti i paesi dei Balcani occidentali esentati dall'obbligo del visto registrano un numero relativamente elevato di persone identificate che hanno tentato di lasciare il loro paese d'origine pur senza soddisfare le condizioni previste dalla legge. Sono state altresì intensificate le misure di potenziamento della cooperazione transfrontaliera tra paesi confinanti.

I paesi dei Balcani occidentali hanno altresì riferito in merito alla proroga di misure relative al **controllo delle agenzie di viaggio** e delle **società di trasporti** potenzialmente coinvolte in attività di disinformazione dei cittadini a proposito dei vantaggi dell'asilo. La Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Serbia continuano a coordinare gli interventi delle rispettive autorità di contrasto e dei rispettivi ministeri dei trasporti al fine di indagare su possibili irregolarità. Le autorità bosniaco-erzegovine hanno riferito in merito al ritiro delle licenze di trasporto in ragione di irregolarità relative alle norme sul trasporto internazionale di persone, nonché ad una serie di casi tuttora pendenti di azione penale.

Come riportato nel precedente documento di lavoro dei servizi della Commissione (dicembre 2011), sono state attuate le modifiche del quadro giuridico nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia che introducono la **nuova fattispecie di reato** di facilitazione dell'abuso del regime senza visto.

Sono state convenute con ogni paese, in occasione di seminari con la Commissione, **misure a lungo termine per una migliore integrazione della minoranza rom**, in particolare per quanto riguarda l'alloggio e l'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione e all'occupazione. L'applicazione efficace e costante di dette misure è della più grande importanza ai fini di una soluzione al problema delle domande di asilo infondate (cfr. anche l'analisi per paese nella

⁶ Il "**tasso di riconoscimento**" è stato calcolato come il rapporto tra il numero delle decisioni positive, ossia che conferiscono lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria (direttiva 2004/83) o ancora lo status umanitario (diritto nazionale), e il numero totale di decisioni emesse in procedure di prima istanza, laddove per numero totale di decisioni emesse si intende decisioni positive e negative.

sezione III). La Commissione europea ha organizzato, insieme alle rispettive autorità durante tutto l'arco del 2011, una serie di "seminari sui rom" nella regione per analizzare e trovare soluzioni ai problemi a cui è confrontata la comunità rom. Riscontri globali orizzontali hanno messo in luce una discrepanza rilevante tra la normativa e le politiche adeguate già in vigore e la loro corretta attuazione sul campo. I seminari hanno condotto ad una serie di conclusioni operative in settori chiave, quali la registrazione anagrafica, l'istruzione, l'occupazione, l'assistenza sociale e sanitaria, l'alloggio e la libera circolazione. Nel corso del 2012 sono previste riunioni per dar seguito alle conclusioni congiuntamente convenute con le autorità. Inoltre, la conclusione positiva del "processo di Sarajevo" per il rimpatrio o l'integrazione locale dei rifugiati e degli sfollati più vulnerabili contribuiranno largamente a stabilizzare queste comunità.

Ulteriore impegno è stato profuso nell'**integrazione dei cittadini che fanno ritorno al paese d'origine**⁷. La Serbia ha proseguito l'applicazione della propria strategia per la reintegrazione e ha riferito in merito ad un progetto per sviluppare una banca dati che tracci l'accesso dei rimpatriati ai servizi pubblici. In Serbia, i centri di accoglienza per i rimpatriati sono tre. Un opuscolo informativo sul rimpatrio è stato tradotto in varie lingue, ma i mezzi finanziari di tutti e cinque i paesi dei Balcani occidentali per la reintegrazione rimangono insufficienti ed è tuttora limitato l'accesso dei rimpatriati all'impiego, all'istruzione, alla formazione e alle qualifiche riconosciute.

Sono attualmente in fase di discussione presso il Parlamento europeo e il Consiglio delle proposte tese, tra l'altro, a limitare gli abusi dei regimi di asilo negli Stati membri dell'Unione europea e a **prevenire** il fenomeno degli spostamenti dei richiedenti asilo da uno Stato membro all'altro alla ricerca delle condizioni migliori (il cosiddetto '**asylum shopping**'). Inoltre, la proposta di direttiva che abroga la direttiva relativa alla qualifica di rifugiato è stata adottata nel dicembre 2011, mentre prosegue il lavoro su altri strumenti.

Infine, i due co-legislatori sono nella fase finale delle discussioni sulla proposta della Commissione di modifica del regolamento 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo⁸. Detta proposta prevede, tra l'altro, una clausola di salvaguardia che consente la sospensione temporanea dell'esenzione dal visto per un paese terzo i cui cittadini sono esenti dall'obbligo di visto, 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. Un tale meccanismo è da intendersi come misura di *extrema ratio* e può essere applicato a qualunque paese terzo esente dall'obbligo di visto.

V. Prossime tappe e azioni concrete

È opinione della Commissione che il **meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti** attualmente in vigore continui a funzionare in modo efficace e a fornire gli strumenti necessari a monitorare l'applicazione costante dei parametri della liberalizzazione dei visti da parte dei paesi dei Balcani occidentali e i flussi migratori tra detti paesi e l'Unione. Il meccanismo di allerta è in grado di aiutare i responsabili politici

⁷ Tra novembre 2011 e marzo 2012, 2 400 cittadini serbi sono stati rimpatriati in Serbia, mentre nello stesso periodo 2 400 cittadini albanesi sono stati rimpatriati in Albania, 938 cittadini dell'ex Repubblica di Macedonia sono stati rimpatriati nel 2011 e tra gennaio 2011 ed aprile 2012 i cittadini montenegrini rimpatriati sono stati 234.

⁸ COM(290) 2011.

dell'Unione europea, compresa la Commissione, a capire la natura del fenomeno attuale, a valutare i suoi sviluppi e a preparare eventuali misure e decisioni future.

Il meccanismo di allerta FRONTEX è essenziale per un costante ed efficace monitoraggio da parte della Commissione e degli Stati membri della situazione e dei flussi migratori tra la regione dei Balcani occidentali e l'Unione e deve pertanto essere mantenuto. Agli inizi del 2013 verrà fatta una valutazione della sua eventuale ulteriore estensione.

Sulla base del monitoraggio durante gli ultimi sei mesi e in raffronto al documento di lavoro dei servizi della Commissione del dicembre 2011, possono trarsi le **conclusioni** di seguito illustrate.

La maggior parte dei **viaggiatori** provenienti dai paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo di visto continua ad essere **in buona fede**, cosicché la vera finalità della liberalizzazione dei visti, ossia facilitare i contatti tra i popoli, potenziare le opportunità commerciali e gli scambi culturali e dare la possibilità alla popolazione di detta regione di conoscere meglio l'Unione europea, deve considerarsi tuttora soddisfacente.

Prosegue l'attuazione delle riforme intraprese dai paesi dei Balcani occidentali nei settori descritti nelle tabelle di marcia per la liberalizzazione dei visti. Tuttavia, in alcuni casi occorre un **rinnovato impegno** per garantire la piena sostenibilità e irreversibilità di dette riforme.

Resta nondimeno positivo il livello di cooperazione bilaterale e dell'attuazione degli **accordi UE di riammissione** con i paesi dei Balcani occidentali.

Il **fenomeno degli abusi della liberalizzazione dei visti** si è ampliato in termini di **stagionalità** e di **portata geografica**. A livello generale, il numero complessivo di richiedenti asilo provenienti dai paesi dei Balcani occidentali è **diminuito rispetto al precedente periodo di riferimento del 2011**, anche se il raffronto su base annuale mostra un aumento dei richiedenti asilo durante la stagione intermedia. Se combinato alla diminuzione durante la stagione di punta, come illustrato nel precedente documento di lavoro dei servizi della Commissione, questa evoluzione mostra una **cadenza stagionale ritardata e meno pronunciata**. Inoltre, le tendenze osservate relativamente a singoli paesi d'origine e paesi di destinazione testimoniano fluttuazioni che non combaciano con la tendenza generale. Per il secondo anno consecutivo, il fenomeno si è ampliato da un punto di vista geografico.

Lo **scarso livello di integrazione delle comunità locali, in particolare di origine rom**, continua ad essere un incentivo per la stragrande maggioranza di domande di asilo infondate. I motivi principali per lasciare il proprio paese restano di natura economica, fondati sulle aspettative di vantaggi economici associate alle domande di asilo in alcuni Stati membri dell'Unione europea.

I paesi dei Balcani occidentali mantengono il loro impegno a cercare soluzioni agli attuali problemi e alcune delle misure adottate hanno dato risultati positivi. Tuttavia, l'ampliata dimensione geografica e la **frequenza in aumento di gruppi organizzati di richiedenti asilo** di origine rom impongono interventi più mirati e pragmatici.

Sulla base di dette conclusioni, nonché delle consultazioni e scambi di migliori prassi intrapresi negli ultimi mesi tra la Commissione, i paesi dei Balcani occidentali e gli Stati membri interessati, si ritengono tuttora necessari i seguenti **interventi**:

- (1) in primo luogo, è necessario continuare a **potenziare la cooperazione** con le autorità dei paesi dei Balcani occidentali in modo da aiutare gli Stati membri interessati a superare e, se possibile, anticipare situazioni critiche. Tale cooperazione è cruciale alla luce delle tendenze divergenti di alcuni paesi di origine e di alcuni paesi di destinazione. Essa deve basarsi su un regolare scambio di informazioni tra la Commissione, gli Stati membri dell'Unione interessati e i paesi della regione, in conformità alla normativa dell'Unione e nazionale;
- (2) in secondo luogo, occorre intensificare le **indagini sui facilitatori** quali le agenzie di viaggio, le società di trasporti, ecc.;
- (3) in terzo luogo, si richiede un maggior impegno nel **rafforzare i controlli in uscita** (nei paesi dei Balcani occidentali) e i **controlli in entrata**. A questo riguardo, gli Stati membri dell'Unione che sono direttamente responsabili della gestione di frontiere esterne dell'UE devono continuare a dedicare particolare attenzione al fenomeno, in linea con l'*acquis* di Schengen e in stretta collaborazione con i paesi dei Balcani occidentali, gli Stati membri dell'Unione di destinazione e FRONTEX;
- (4) inoltre, vanno intensificate **continue campagne di sensibilizzazione mirate**, finalizzate a chiarire i diritti e gli obblighi della circolazione senza visto, comprese le informazioni sulle norme per l'accesso al mercato del lavoro dell'Unione e sulla responsabilità conseguente a qualunque abuso dei diritti accordati in un regime senza visto;
- (5) **va incrementata in maniera sostanziale e maggiormente adattata nei paesi d'origine l'assistenza alle minoranze**, in particolare alle comunità rom, con particolare attenzione all'aumento del livello di iscrizione scolastica dei bambini rom, nonché del tasso di occupazione. Tra le disposizioni adottate a tal fine deve figurare l'attuazione di strategie ed assistenza nazionali da parte delle autorità dei paesi interessati, con il supporto di risorse disponibili dell'Unione e dell'apporto bilaterale degli Stati membri. La Commissione si impegna a rafforzare ulteriormente l'assistenza fornita nel quadro dello strumento di preadesione (IPA), compreso TAIEX.