



# I richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali

Analisi comparativa  
delle tendenze,  
dei fattori di spinta  
e di attrazione  
e delle risposte





# I richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali

Analisi comparativa  
delle tendenze,  
dei fattori di spinta  
e di attrazione  
e delle risposte

***Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi  
a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea.***

**Numero verde unico (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-9243-050-4  
doi:10.2847/12036

© Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 2014

Né l'EASO né chiunque agisca a suo nome può essere considerato responsabile dell'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni qui contenute.

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

# Indice

Clausola di esclusione della responsabilità .....	5
Acronimi .....	7
Sintesi .....	9
Caratteristiche principali dei richiedenti asilo provenienti dai paesi dei Balcani occidentali .....	9
Principali fattori di spinta .....	10
Principali fattori di attrazione .....	10
Misure adottate dagli Stati membri e dai paesi associati .....	10
Conclusione .....	11
Introduzione .....	13
1. Contesto e obiettivi .....	13
2. Fonti e metodologia .....	13
3. Portata dell'analisi .....	14
4. Struttura dell'analisi .....	14
Capitolo 1: Caratteristiche del recente flusso di richiedenti asilo provenienti dai paesi dei Balcani occidentali e diretti verso gli Stati membri e i paesi associati .....	17
1. Introduzione .....	17
2. Numero di domande di protezione internazionale .....	17
3. Carattere stagionale della tendenza .....	18
4. Profilo, origine geografica e percorsi scelti dai richiedenti asilo .....	22
5. Decisioni .....	27
6. Conclusione .....	31
Capitolo 2: Fattori di spinta .....	33
1. Introduzione .....	33
2. Problemi sociali generali delle minoranze o di specifici gruppi etnici .....	34
a. La situazione dei Rom .....	35
b. La situazione degli albanesi nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e in Serbia .....	38
c. La situazione in Bosnia-Erzegovina/Republika Srpska .....	38
3. Accesso al mercato del lavoro e disoccupazione .....	39
4. Infrastruttura sociale .....	41
5. Esistenza di sistemi sociali paralleli .....	42
6. Infrastruttura sanitaria .....	44
a. Sistemi sanitari carenti .....	44
b. Problemi sanitari di particolari gruppi .....	46
7. Problemi relativi all'istruzione nel paese di origine .....	47
8. Conclusione .....	47
Capitolo 3: Fattori di attrazione .....	49
1. Introduzione .....	49
2. Durata della procedura di asilo .....	50
3. Indennità in alcuni paesi .....	51
a. Prassi nazionali in materia di indennità .....	52
b. Mutamenti di politica in materia di indennità .....	53
4. Presenza di una diaspora negli Stati membri e nei paesi associati .....	53
5. Possibilità di trovare lavoro in maniera legale o illegale .....	54
6. Alloggio .....	55
7. Assistenza sanitaria .....	56

8.	Programmi di ritorno e pacchetti collegati .....	56
9.	Il ruolo delle agenzie di viaggio .....	58
10.	Conclusione .....	59
Capitolo 4:	Misure adottate per influire sui fattori di spinta e di attrazione .....	61
1.	Introduzione .....	61
2.	Misure adottate dagli Stati membri e dai paesi associati per influire sui fattori di attrazione ..	61
3.	Misure adottate dagli Stati membri e dai paesi associati nei paesi di origine .....	71
4.	Misure adottate dai paesi di origine per attenuare i fattori di spinta e salvaguardare il regime di esenzione dal visto .....	73
5.	Conclusione .....	77
Conclusione	.....	79
Bibliografia	.....	81
Allegati	.....	87
Allegato 1	.....	87
Allegato 2	.....	89

# Clausola di esclusione della responsabilità

Le informazioni fornite nella presente analisi comparativa sono state accuratamente raccolte, valutate e analizzate. Il documento tuttavia non ha la pretesa di essere esaustivo. L'analisi si basa sulle statistiche Eurostat in materia di asilo, sulle risposte degli Stati membri e dei paesi associati a questionari, su interviste realizzate con diversi interlocutori durante una visita di studio in alcuni paesi dei Balcani occidentali, nonché sulla rassegna della letteratura.

Il documento non entra nel merito di nessuna particolare domanda di protezione internazionale. La terminologia utilizzata non dev'essere considerata indicativa di una particolare posizione legale.

Né l'EASO né chiunque agisca a nome o per conto dell'EASO possono essere ritenuti responsabili dell'uso che verrà fatto delle informazioni contenute nel presente documento.

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.



# Acronimi

BIH	Bosnia-Erzegovina
CGRS	Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi (Belgio)
COI	Informazioni sul paese di origine
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
ERCAS	Centro di ricerca europeo contro la corruzione e per il potenziamento istituzionale
GAI	Consiglio «Giustizia e affari interni»
ICMPD	Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie
IGC	Organizzazione internazionale per le consultazioni intergovernative relative a migrazione, asilo e rifugiati
IRB	Commissione immigrazione e rifugiati del Canada
MSAC	Stati membri dell'UE e paesi associati (Svizzera e Norvegia comprese). Viene usato anche il termine UE+.
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
RAE	Rom, ashkali ed egiziani
RIC	Centro d'informazioni sui Rom
RSD	Determinazione dello status di rifugiato
RVA	Ritorno volontario assistito
SIS	Sistema d'informazione Schengen
<i>SETimes</i>	Southern European Times
UE+	Cfr. MSAC
UNHCR	Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine
WB	Paesi dei Balcani occidentali: Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo <sup>(1)</sup> , Montenegro e Serbia

---

<sup>(1)</sup> Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.



# Sintesi

La presente analisi comparativa esamina i flussi di richiedenti asilo che attualmente, provenendo da paesi di origine dei Balcani occidentali (WB) (Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro e Serbia), giungono negli Stati membri dell'Unione europea (UE) e nei paesi associati (MSAC).

In particolare, l'analisi si propone di:

- 1) descrivere con precisione le principali caratteristiche del recente flusso di cittadini WB che chiedono protezione internazionale negli MSAC;
- 2) esaminare i fattori principali che spingono i cittadini WB a decidere di lasciare il proprio paese e a chiedere asilo nell'Unione europea (fattori di spinta);
- 3) esaminare i fattori che incidono sulla scelta del paese di destinazione (fattori di attrazione);
- 4) considerare le misure poste in atto dagli MSAC per trattare in maniera efficiente le domande presentate dai cittadini WB e altre misure complementari.

In conclusione, la relazione cerca di individuare le misure rivelatesi più efficaci per far fronte a notevoli quantità di domande di protezione internazionale, la maggior parte delle quali può risultare infondata, garantendo al tempo stesso l'esame esaustivo di ogni singola domanda e il riconoscimento della protezione a chi ne ha bisogno.

## Caratteristiche principali dei richiedenti asilo provenienti dai paesi dei Balcani occidentali

Le domande di protezione internazionale presentate da cittadini dei Balcani occidentali rappresentano una parte sempre più cospicua dei casi di asilo a livello UE (negli ultimi anni hanno superato nettamente il numero di domande provenienti da qualsiasi singolo paese di origine), anche se la grande maggioranza delle domande viene poi giudicata infondata dagli MSAC<sup>(2)</sup>. Il flusso si dirige verso un numero limitato di MSAC e in qualche caso ostacola gravemente la possibilità, per i sistemi di asilo di questi paesi, di trattare le altre domande.

Il numero di domande varia nel tempo (pur mostrando una tendenza generale all'incremento) e mostra uno spiccato andamento stagionale (caratteristica che si è ulteriormente accentuata negli ultimi anni); i picchi più elevati si registrano alle soglie dell'inverno. Questo carattere stagionale è particolarmente marcato per le domande provenienti da Serbia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia e può quindi essere posto in relazione con la situazione specifica di quelle comunità Rom, poiché appunto i Rom costituiscono la maggioranza dei richiedenti asilo provenienti da quei paesi.

La composizione dei flussi provenienti dai WB varia nel tempo: in alcuni anni i flussi da determinati paesi WB sono più rilevanti che in altri, ma Serbia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Albania forniscono i flussi numericamente più consistenti. Dal punto di vista quantitativo, i richiedenti asilo dei Balcani occidentali sono soprattutto Rom della Serbia e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e albanesi dell'Albania e del Kosovo. La zona di origine varia, e non è possibile indicare concentrazioni distinte. A parte le maggiori città dei paesi di origine, tuttavia, le zone principali sembrano localizzate nel Kosovo o nei pressi del Kosovo: in altre parole tipiche zone di origine sono l'Albania settentrionale, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia settentrionale e la Serbia meridionale.

Benché i cittadini WB subiscano uno dei più elevati tassi di rigetto delle domande di asilo fra tutti i paesi di origine, tale tasso varia in funzione del paese di destinazione e del paese di origine: nel complesso, l'Albania registra il numero massimo di decisioni positive e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia quello minimo. Non emerge correlazione alcuna tra la propensione a presentare domanda di asilo e il tasso di riconoscimento nel paese di destinazione.

---

<sup>(2)</sup> Nel complesso, le domande di asilo presentate da cittadini WB nel 2012 (53 000) rappresentavano il 16 % del totale delle domande. Queste domande sono state respinte in primo grado nel 96 % dei casi.

## Principali fattori di spinta

Si ritiene che il più importante fattore di spinta sotteso alla decisione di chiedere asilo negli MSAC, da parte di un certo numero di cittadini WB, sia costituito dai problemi sociali di gruppi specifici, strettamente legati — soprattutto nel caso dei Rom — alla disoccupazione e alla povertà. A loro volta, le difficoltà di accesso al mercato del lavoro inducono molti ad affidarsi a infrastrutture e servizi sociali (tra cui le prestazioni dell'assistenza sociale) che si rivelano insufficienti, e rappresentano perciò un terzo fattore di spinta. Occorre infine notare che un'assistenza sanitaria insufficiente e di difficile accesso costituisce anch'essa un fattore di spinta per un ridotto ma significativo numero di richiedenti.

I fattori di spinta nei vari paesi dei Balcani occidentali presentano caratteristiche analoghe. In primo luogo, tutti i principali paesi esaminati affrontano gravi problemi connessi alla transizione dai regimi comunisti ai sistemi democratico-capitalistici, aggravati, soprattutto in Kosovo e Serbia, dalle recenti guerre. A causa di questa situazione, che si intreccia a differenze etniche e culturali, negli Stati in transizione in cui il mercato del lavoro è fragile, i sistemi sanitario e scolastico sono in via di evoluzione e le strutture sociali dispongono di scarse risorse, le minoranze devono spesso sperimentare, in campo finanziario, sociale e sanitario, difficoltà più gravi di quelle della popolazione maggioritaria.

Nella stragrande maggioranza dei casi, gli MSAC non giudicano tali fattori un motivo sufficiente per accordare la protezione ai sensi della legislazione nazionale o internazionale; bisogna però sottolineare che non tutte le domande di asilo sono ritenute infondate, e che in alcuni casi misure cumulative di discriminazione possono essere considerate una persecuzione, che costituisce un motivo per concedere la protezione. Di conseguenza, ciascuna domanda di asilo presentata da un cittadino dei Balcani occidentali richiede sempre una valutazione individuale.

## Principali fattori di attrazione

I principali fattori di attrazione che determinano la scelta del paese di destinazione sono di natura essenzialmente economica. A giudizio degli esperti degli MSAC, i temi — interconnessi — delle prestazioni (soprattutto in denaro contante) fornite durante la procedura di asilo e il problema correlato dei tempi di trattamento lunghi costituiscono i fattori più importanti per determinare sia la decisione dei cittadini WB di chiedere asilo, sia la scelta del paese in cui chiedere asilo. La presenza di una diaspora preesistente può rappresentare un fattore più rilevante di quanto abbiano ritenuto gli MSAC, data la corrispondenza quasi perfetta tra il numero di permessi di soggiorno concessi e l'elenco degli MSAC maggiormente interessati dal flusso di richiedenti WB. La possibilità di trovare un lavoro legale o illegale (che viene considerata uno dei fattori principali in Austria, Svizzera, Lussemburgo e Belgio) può rivelarsi importante a seconda del profilo del richiedente. Aiuti tangibili diversi dal denaro contante, come l'assistenza sanitaria, possono costituire fattori di attrazione di particolare importanza per alcuni specifici profili di richiedenti.

Le risposte fornite dagli interlocutori dei paesi dei Balcani occidentali concordano generalmente con questa valutazione: i richiedenti asilo WB giungono in Europa nella speranza di migliorare la qualità della propria vita e la propria situazione economica. L'esito positivo di alcune vicende individuali funge spesso da catalizzatore. Le prestazioni erogate negli Stati membri, benché considerate modeste nello Stato membro stesso, rimangono talvolta assai invitanti per i cittadini dei Balcani occidentali rispetto agli standard dei loro paesi.

## Misure adottate dagli Stati membri e dai paesi associati

Gli MSAC hanno adottato una serie di misure per ridurre i fattori di spinta e di attrazione. Per quanto riguarda i fattori di attrazione, a seconda delle possibilità offerte dalle rispettive legislazioni nazionali per far fronte al cospicuo numero di domande di protezione internazionale ricevute da cittadini WB, gli MSAC hanno tra l'altro: utilizzato procedure accelerate oppure abbreviato la durata della procedura di asilo ordinaria (dalla domanda alla decisione definitiva e al rimpatrio); riorganizzato procedure e risorse per far fronte ai picchi dei flussi; ridotto le prestazioni in denaro fornite durante la procedura e infine potenziato i programmi di ritorno volontario o forzato. Tra le misure adottate nei paesi di origine ricordiamo: visite ad alto livello, campagne d'informazione, sostegno alla migrazione di lungo termine e progetti di sviluppo.

## Conclusione

Il metodo più efficace per ridurre il numero di domande in gran parte infondate sembra consistere in un pacchetto di misure che deve comprendere almeno procedure brevissime per domande manifestamente infondate (ammettendo però la possibilità di procedure ordinarie nei casi che hanno qualche fondamento) e la riduzione degli aiuti in denaro.

A quanto pare, i paesi MSAC e WB concordano sul fatto che, in ultima analisi, il ricorso ai sistemi di asilo degli MSAC per presentare domande manifestamente infondate è un fenomeno che ha cause economiche, particolarmente gravi per le minoranze etniche (soprattutto in ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia).

Nei paesi WB è stata varata un'ampia serie di misure — indirizzate in particolare alle minoranze — miranti da un lato a migliorare in generale le condizioni del paese di origine, per eliminare nei limiti del possibile la causa di fondo, e dall'altro a cercare di fermare quei cittadini che (si ritiene) lasciano il paese intenzionati a presentare una domanda infondata. Entrambi questi approcci si presentano problematici: il primo prevede misure ed effetti intrinsecamente di lungo termine; quanto al secondo, individuare una «intenzione» è un esercizio notoriamente arduo e giuridicamente discutibile.

Sembra dunque che, nel breve periodo, tra le varie misure possibili le più efficaci siano quelle che si focalizzano sulla riduzione dei fattori di attrazione.



# Introduzione

## 1. Contesto e obiettivi

La presente relazione nasce da una richiesta di analizzare il flusso di richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali, formulata da numerosi Stati membri rappresentati in seno al Consiglio di amministrazione dell'EASO. Quest'analisi comparativa è stata effettuata dall'EASO nella sua veste di centro di competenze in materia di asilo, conformemente al proprio compito di raccolta e analisi di informazioni a sostegno degli Stati membri.

La relazione esamina i flussi di richiedenti asilo che attualmente, provenendo da paesi di origine dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro e Serbia), giungono negli Stati membri dell'Unione europea e nei paesi associati.

In particolare, l'analisi si propone di:

- 1) descrivere con precisione le principali caratteristiche del recente flusso di cittadini WB che chiedono protezione internazionale negli MSAC (in appresso «il flusso»): chi chiede protezione, provenendo da dove, diretto verso dove, in quale arco di tempo;
- 2) esaminare i fattori principali che spingono i cittadini WB a decidere di lasciare il proprio paese e a chiedere asilo nell'Unione europea (fattori di spinta);
- 3) esaminare i fattori che incidono sulla scelta del paese di destinazione (fattori di attrazione);
- 4) considerare le misure poste in atto dagli MSAC per trattare in maniera efficiente le domande presentate dai cittadini WB e altre misure complementari.

Nella conclusione, la relazione cerca di individuare le misure rivelatesi più efficaci per far fronte a notevoli quantità di domande di protezione internazionale, la maggior parte delle quali può risultare infondata, garantendo al tempo stesso l'esame esaustivo di ogni singola domanda e il riconoscimento della protezione a chi ne ha bisogno. L'analisi che ne deriva intende fornire ai centri decisionali e ai responsabili politici gli strumenti per comprendere e gestire meglio, in futuro, le domande di protezione internazionale presentate da cittadini WB nonché altri flussi con caratteristiche analoghe.

## 2. Fonti e metodologia

È stata varata una serie di iniziative per mettere a disposizione degli autori le informazioni più ampie e dettagliate possibili. Ricordiamo in questo quadro il seminario sulla cooperazione pratica organizzato, il 21 e 22 marzo 2013, presso la sede dell'EASO a Malta, cui hanno partecipato rappresentanti di Belgio, Germania, Francia, Ungheria, Lussemburgo, Malta, Polonia, Svezia, Svizzera, UNHCR e Frontex. Tra i principali argomenti trattati figuravano la valutazione dei fattori di spinta e di attrazione, la mappatura delle misure adottate per il controllo di tali fattori e infine le questioni legate al ritorno.

Sono stati elaborati anche tre questionari. Il primo è stato il questionario iniziale inviato agli MSAC prima del seminario sui Balcani occidentali del marzo 2013, la cui analisi è servita da base alle discussioni tra i partecipanti. Un mese dopo il seminario, un secondo questionario è stato inviato agli MSAC per corroborare la presente analisi e integrare le informazioni acquisite nel corso del seminario stesso. Infine, un terzo questionario è stato inviato nel maggio 2013 alle autorità dei paesi WB, per raccogliere direttamente dalle autorità interessate dei paesi di origine le informazioni relative all'attuale flusso di cittadini dei paesi WB verso gli MSAC.

Per approfondire le risposte fornite al terzo questionario dalle autorità dei paesi WB è stata organizzata una visita di studio nelle capitali di Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Serbia. In quest'occasione sono stati interpellati rappresentanti governativi, organizzazioni non governative (ONG) che si occupano di migrazione (soprattutto dell'assistenza ai rimpatriati) e gli uffici UNHCR dei rispettivi paesi WB <sup>(3)</sup>.

Sono stati infine ampiamente analizzati i dati statistici Eurostat e, secondo le necessità, sono state effettuati esami documentali della letteratura e della legislazione pertinenti.

Date le fonti utilizzate, si impongono alcune osservazioni sulla metodologia in base alla quale è stata redatta la relazione. In primo luogo, l'EASO non ha effettuato uno studio approfondito intervistando un campione statisticamente significativo dei richiedenti asilo provenienti dai paesi WB, in quanto tale impresa sarebbe stata superiore alle risorse di cui dispone l'agenzia. In secondo luogo, le principali fonti di informazione sui probabili fattori di attrazione e di spinta sono perciò costituite dai pareri di esperti che si occupano del fenomeno nella regione e negli MSAC interessati, con tutti i limiti che ciò comporta. La relazione mira a descrivere le principali caratteristiche e i più importanti fattori segnalati, valutandoli sulla base dei dati statistici e della letteratura esistenti in materia, così da giungere a conclusioni il più fondate possibili; si è fatto quindi ampio ricorso alle note a piè di pagina per indicare la fonte precisa di tutte le informazioni fornite.

### 3. Portata dell'analisi

È opportuno rammentare che il presente studio si occupa solo delle domande di asilo presentate da cittadini WB negli MSAC, mentre non è stato possibile analizzare in alcun modo il flusso migratorio (legale o irregolare), probabilmente assai più ampio, che da quella regione si dirige verso l'UE+, benché sia noto che quote assai rilevanti di cittadini dei paesi WB vivono e lavorano nell'UE+ e le rimesse degli emigrati costituiscano un'importantissima fonte di reddito nella regione <sup>(4)</sup>.

Inoltre, dal momento che l'analisi si fonda sulle risposte fornite dagli MSAC maggiormente interessati dal flusso di richiedenti provenienti dai paesi WB, la relazione non ha esaminato i motivi per cui altri MSAC non accolgono questi richiedenti.

Infine, la relazione non approfondisce le dimensioni del fenomeno per cui le domande infondate presentate ai sistemi d'asilo degli MSAC possono costituire un metodo per aggirare i controlli di frontiera; qualche informazione in materia è però offerta nelle sezioni dedicate al Kosovo, l'unico paese della regione che non ha ancora fruito della liberalizzazione dei visti.

### 4. Struttura dell'analisi

Conformemente alla metodologia adottata nell'analisi e alle caratteristiche delle fonti utilizzate, l'analisi stessa viene presentata in capitoli che delineano le dimensioni essenziali del fenomeno.

Il capitolo 1 analizza i profili dei richiedenti ed esamina i dati concernenti il numero di richiedenti asilo negli MSAC provenienti dai WB, nonché il tasso delle decisioni in materia di asilo. L'analisi offre informazioni sulla composizione dei differenti flussi di richiedenti asilo provenienti dai WB e illustra l'evoluzione dell'afflusso complessivo, distinguendo i paesi e le zone specifiche da cui provengono i richiedenti asilo, i paesi in cui richiedono protezione internazionale e le modalità con cui le domande vengono trattate in primo grado. L'analisi è basata in gran parte su dati Eurostat.

<sup>(3)</sup> Cfr. l'allegato 1 per i dettagli.

<sup>(4)</sup> Cfr. per esempio Panagiotou, R., *The Impact of the Economic Crisis on the Western Balkans and their EU Accession Prospects*, RSCAS 2012/64, documenti di lavoro dell'Istituto universitario europeo, Centro di studi avanzati Robert Schuman (ISSN 1028-3625), pag. 4: «negli anni che hanno preceduto la recente crisi economica Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia figuravano tra i primi venti paesi al mondo per il rapporto tra flussi di rimesse in entrata e PIL. Nel 2008, le rimesse rappresentavano il 17,2 % del PIL in Bosnia, il 16,5 % in Kosovo, il 14 % in Serbia e il 12 % in Albania. Nel 2010 lo stock di emigranti dell'Albania contava 1,4 milioni persone (il 45,4 % della popolazione del paese), i cui paesi di destinazione erano Grecia, Italia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Germania, Regno Unito, Francia e Stati Uniti. Lo stock di emigranti della Bosnia Erzegovina era di 1,4 milioni di persone (il 38,9 % della popolazione) dirette soprattutto verso Croazia, Germania, Austria, Slovenia, Svezia, Italia e Svizzera. I flussi di rimesse verso l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia provengono soprattutto da Germania e Italia».

Il capitolo 2 analizza i particolari fattori di spinta che inducono i cittadini WB a lasciare il paese di origine e a chiedere asilo nell'Unione europea. Quest'analisi si fonda essenzialmente sulle informazioni raccolte in occasione della visita di studio compiuta nei paesi di origine e sulle risposte dei paesi WB ai questionari.

Il capitolo 3 si sofferma sui più importanti fattori di attrazione a causa dei quali i richiedenti asilo cercano protezione internazionale in particolari MSAC. L'analisi sfrutta le informazioni ottenute nel corso della riunione dell'E-ASO sulla cooperazione pratica dedicata al problema, nonché le risposte degli MSAC ai questionari.

Nel capitolo 4 vengono esaminate le misure, sia preventive che reattive, adottate dai paesi WB e dagli MSAC per gestire il flusso di persone che chiedono asilo nell'UE+, nonché l'efficacia delle misure stesse.

Nella conclusione, la relazione cerca di individuare le misure rivelatesi più efficaci per far fronte a notevoli quantità di domande di protezione internazionale, la maggior parte delle quali può risultare infondata, garantendo al tempo stesso l'esame esaustivo di ogni singola domanda e il riconoscimento della protezione a chi ne ha bisogno.



# Capitolo 1: Caratteristiche del recente flusso di richiedenti asilo provenienti dai paesi dei Balcani occidentali e diretti verso gli Stati membri e i paesi associati

## 1. Introduzione

Il presente capitolo analizza il recente flusso di richiedenti asilo provenienti dai paesi dei Balcani occidentali e diretti verso gli Stati membri dell'UE e i paesi associati; descrive l'evoluzione storica del flusso in termini di:

- numero di domande di protezione internazionale presentate da cittadini dei paesi WB;
- carattere stagionale della tendenza nel corso del tempo;
- geografia (origini e destinazioni dei richiedenti);
- profilo dei richiedenti (etnia, religione, condizioni economiche, modalità del viaggio, altri fattori);
- decisioni sulle domande di asilo.

In tutta la relazione, ove sia il caso, i paesi dei Balcani occidentali sono considerati congiuntamente per una serie di ragioni: la prospettiva comune nei confronti dell'UE (ossia la previsione che nel lungo periodo diverranno candidati all'adesione all'UE), la vicinanza geografica all'UE, il fatto che le domande provenienti da gran parte di questi paesi vengono trattate con procedura accelerata o prioritaria poiché ritenute manifestamente infondate e/o perché nei più importanti paesi di destinazione il paese di origine è considerato «sicuro»<sup>(5)</sup>, il passato comune (cinque su sei hanno fatto parte dell'ex Jugoslavia) e la somiglianza delle odierne condizioni economiche e sociali.

Le informazioni statistiche si riferiscono di solito al periodo che va dal gennaio 2008 al giugno 2013 compreso (contrassegnato 2013H1 nei grafici seguenti) a meno di indicazione in senso contrario.

## 2. Numero di domande di protezione internazionale

Negli ultimi cinque anni<sup>(6)</sup>, il numero dei richiedenti asilo provenienti dai paesi WB, considerati nell'insieme, ha costantemente rappresentato ogni anno, a partire dal 2009, la quota più elevata del numero complessivo di domande di protezione internazionale presentate negli MSAC da richiedenti di tutti i paesi di origine (cfr. figura 1).

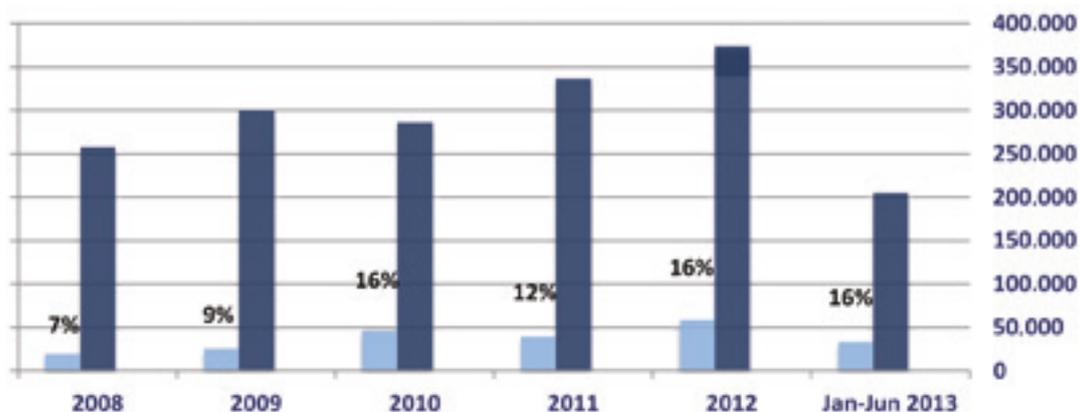
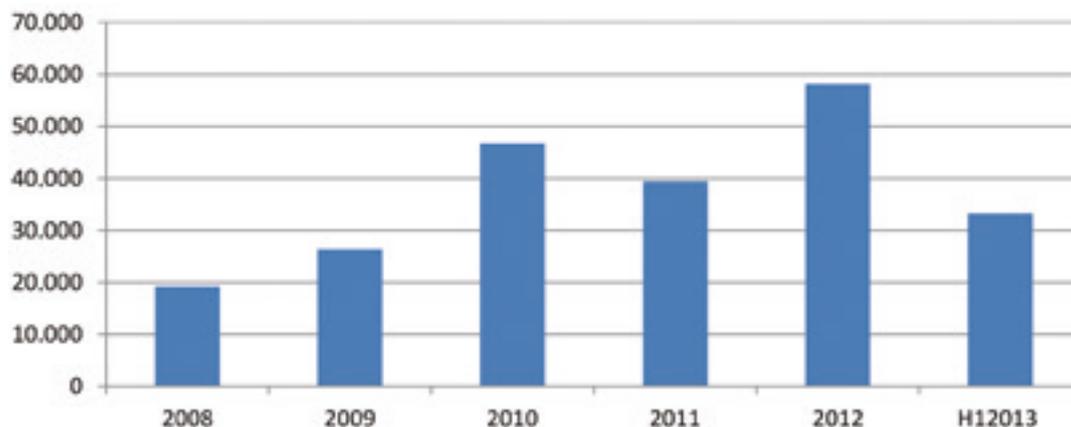


Figura 1. Richiedenti dei paesi WB come percentuale del totale dei richiedenti di tutti i paesi di origine nell'UE+

<sup>(5)</sup> Per ulteriori informazioni sull'uso degli elenchi di paesi di origine sicuri o di procedure per domande manifestamente infondate in alcuni MSAC, cfr. il capitolo 4.  
<sup>(6)</sup> Informazioni statistiche a livello di Unione europea sono disponibili solo a partire dal 2008. Sono raccolte da Eurostat ai sensi del regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri.

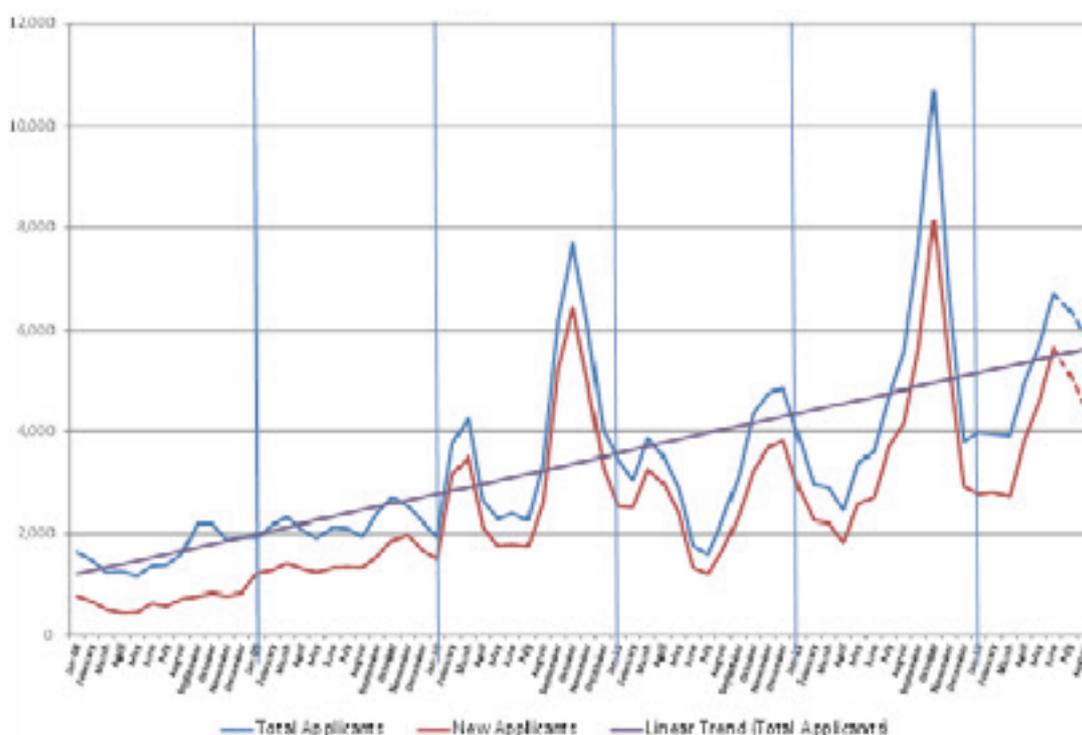
Come mostra la figura 2, anche il numero complessivo dei richiedenti provenienti dai paesi dei Balcani occidentali è in costante crescita dal 2008 (a eccezione della flessione registrata nel 2011).



**Figura 2. Totale delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini WB nei paesi UE+ per anno**

### 3. Carattere stagionale della tendenza

Il flusso di richiedenti WB è nettamente stagionale; questa tendenza è emersa con chiarezza (cfr. figura 3), in particolare dagli ultimi mesi del 2009 in poi. Ogni anno si osserva un modesto picco a marzo e un picco assai più marcato a ottobre, mentre si registra una flessione del numero di domande nel mezzo dell'estate (7).



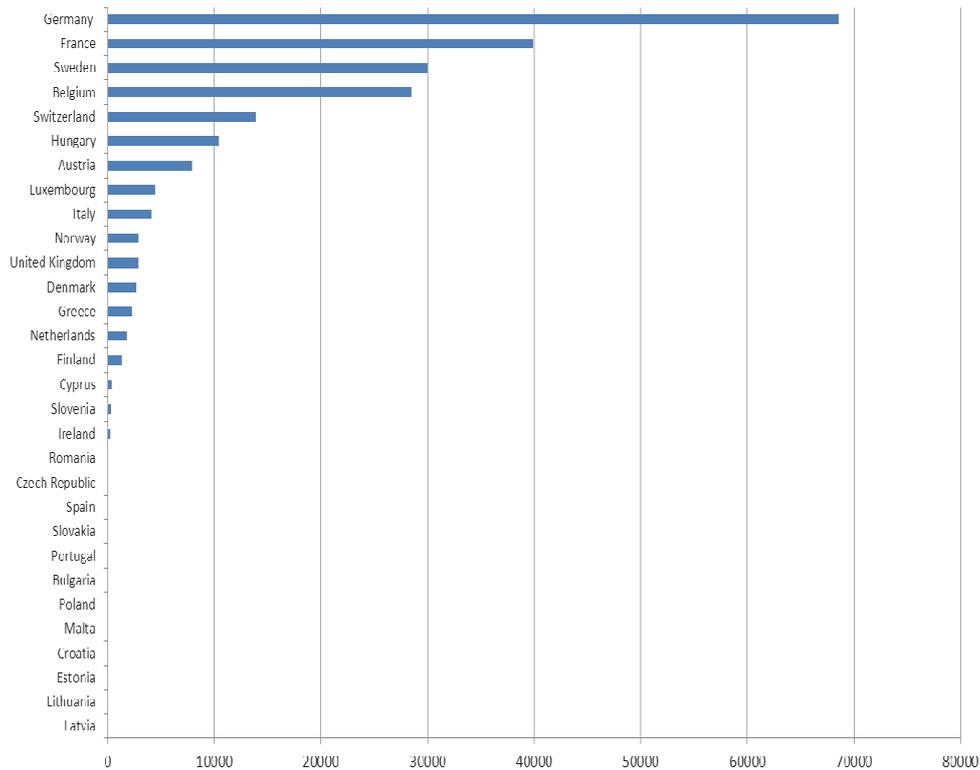
**Figura 3. Totale dei richiedenti e nuovi richiedenti dai paesi WB nell'UE+ per mese**

La figura 3 indica anche che la percentuale di «domande reiterate» (8) è significativa nel quadro del flusso di richiedenti WB.

(7) La flessione estiva non si è registrata nel 2013 a causa della situazione in Ungheria, che viene esaminata dettagliatamente nel seguito dell'analisi.

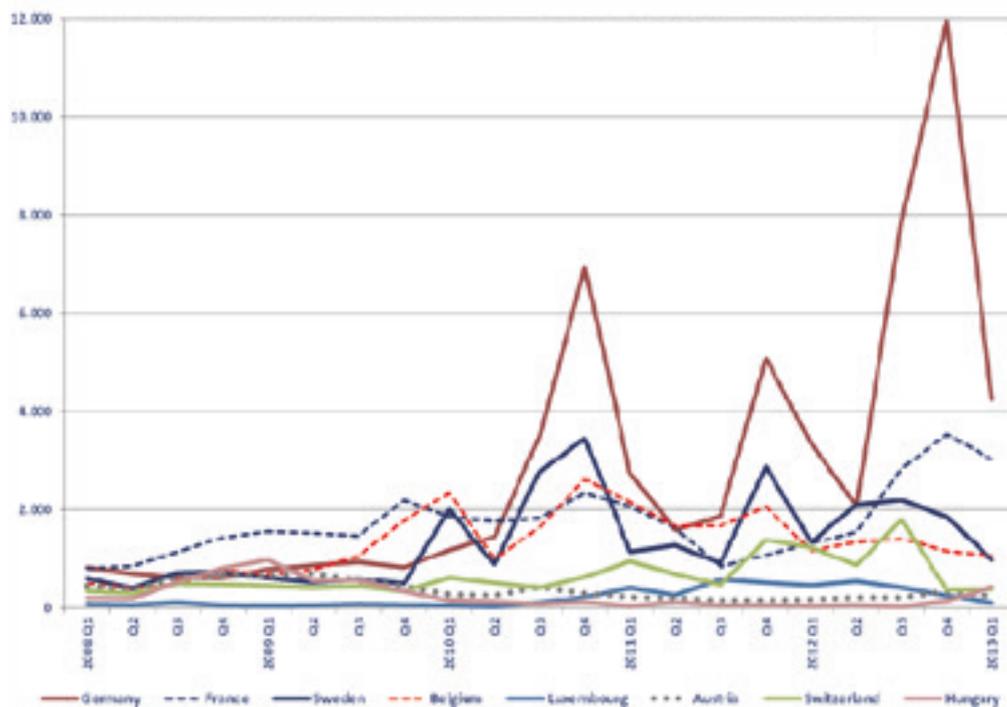
(8) Secondo gli orientamenti Eurostat, la differenza tra totale dei richiedenti e «nuovi richiedenti» deve essere intesa come formata da «domande reiterate», ossia persone che hanno presentato «un'ulteriore domanda di protezione internazionale dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda e nel caso in cui l'autorità accertante abbia respinto la domanda in seguito al

Le domande presentate da cittadini WB non si distribuiscono uniformemente tra i paesi UE+, ma si concentrano in un numero limitato di MSAC, come illustra la figura 4 <sup>(9)</sup>.



**Figura 4. Totale dei richiedenti provenienti da paesi WB per MSAC, 2008-2013H1**

Come si nota dalla figura 5, la tendenza stagionale, soprattutto per quanto riguarda il forte picco del quarto trimestre (T4) di ogni anno, vale per quasi tutti i paesi di destinazione, e in particolare per i primi cinque tra questi (Germania, Francia, Svezia, Belgio e Svizzera).

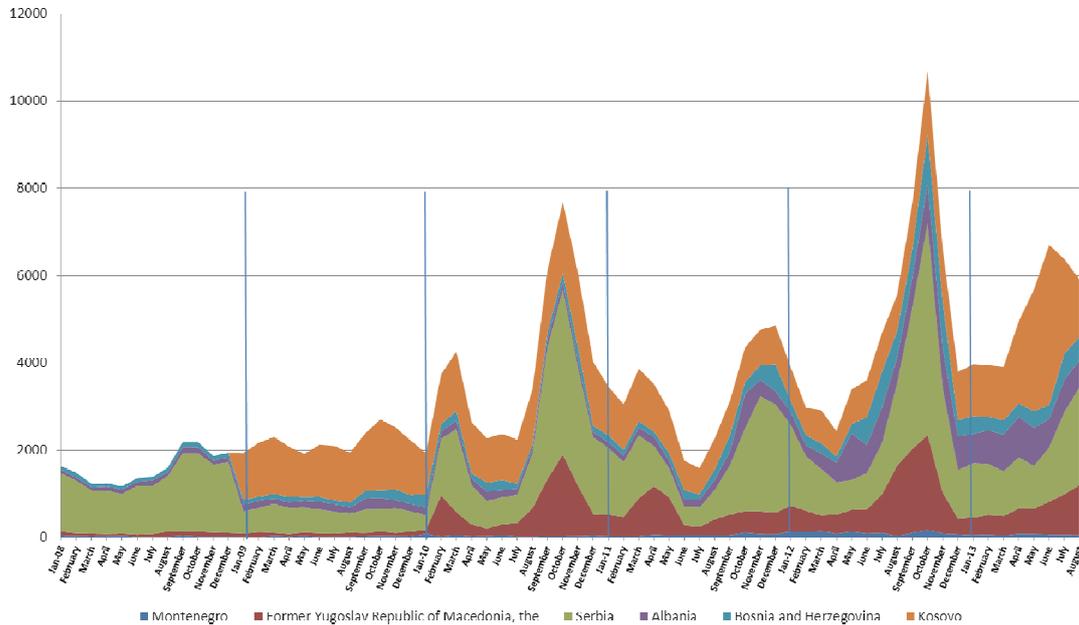


**Figura 5. Numero dei richiedenti WB nei primi otto MSAC di accoglienza**

suo ritiro implicito ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1».

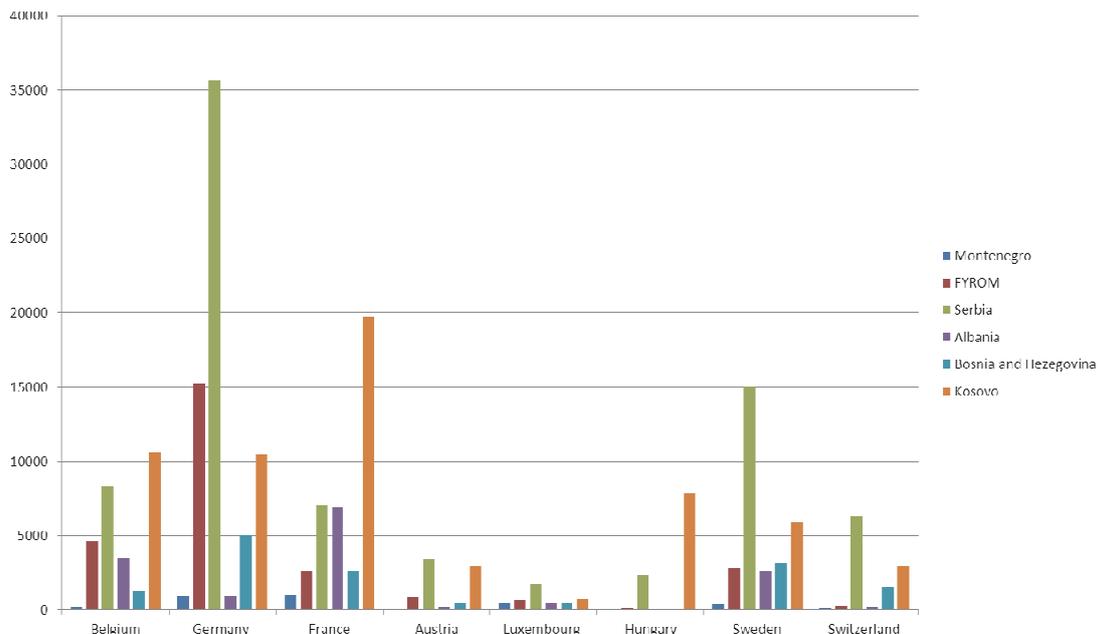
<sup>(9)</sup> La presente relazione si basa in gran parte su dati forniti dai primi otto MSAC di accoglienza.

Tuttavia, come emerge dalla figura 6, il carattere stagionale del flusso complessivo dipende principalmente dai richiedenti asilo di Serbia e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. I flussi provenienti dall'Albania e dal Kosovo hanno un carattere molto meno stagionale. Date le modeste cifre assolute dei richiedenti cittadini della Bosnia-Erzegovina e del Montenegro, i flussi provenienti da questi due paesi hanno un effetto proporzionalmente minore sulla tendenza complessiva.



**Figura 6. Composizione dei richiedenti WB nell'UE+ per mese**

I richiedenti dei diversi paesi WB non si dirigono in maniera tendenzialmente uniforme verso lo stesso paese di destinazione. La figura 7 mostra, per esempio, che Germania e Svezia sono la destinazione preferita dei titolari di un passaporto serbo, mentre i kosovari prediligono Francia, Belgio, Germania e Ungheria. La Francia è anche la destinazione prescelta dagli albanesi, e la Germania è la meta preferita dei cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.



**Figura 7. Numero dei richiedenti WB per paese nei primi otto MSAC di accoglienza**

Anche il peso relativo di ciascun paese WB nella composizione del flusso varia nel tempo, come si evince dalla figura 8 <sup>(10)</sup>.

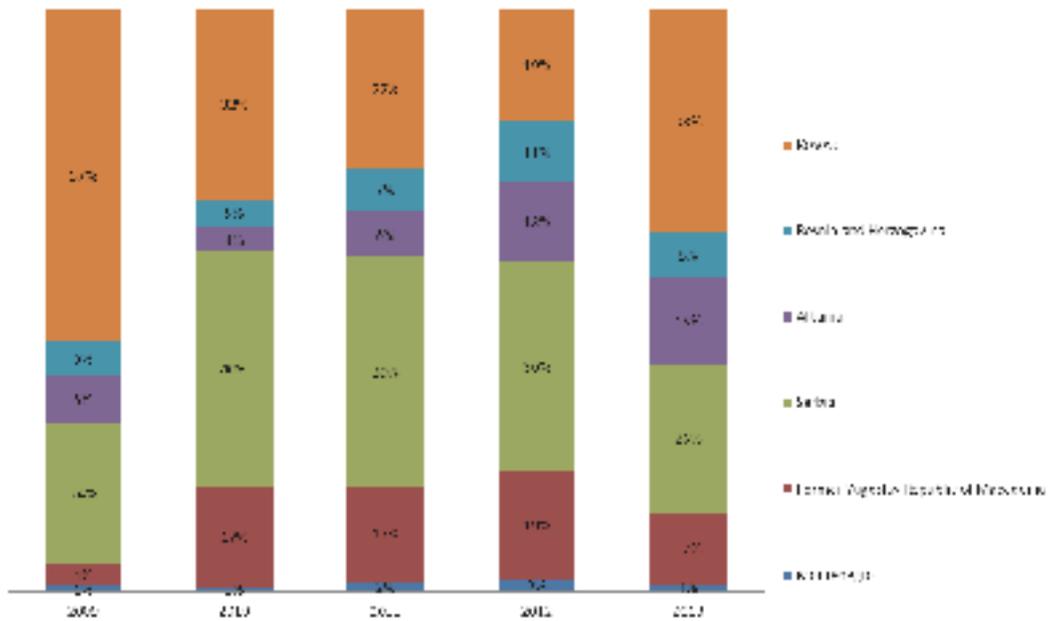


Figura 8. Composizione del flusso complessivo di richiedenti WB verso i paesi UE+ per anno

Inoltre, i diversi MSAC hanno dovuto far fronte, di anno in anno, a una proporzione diversa del flusso complessivo, come mostra la figura 9.

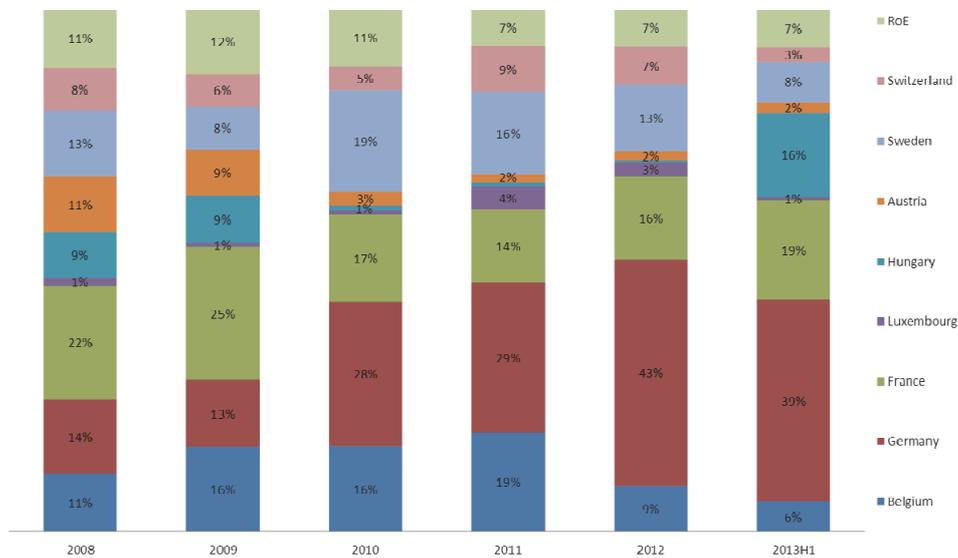


Figura 9. Proporzion relativa del flusso complessivo di richiedenti WB gestita dai primi otto MSAC di accoglienza

<sup>(10)</sup> Non compaiono i dati relativi al 2008 poiché in quell'anno il Kosovo non era registrato separatamente dalla Serbia.

## Domande di asilo presentate da cittadini dei paesi dei Balcani occidentali — Sintesi

Negli ultimi anni il flusso proveniente dai WB ha stabilmente rappresentato il volume più cospicuo di richiedenti asilo in tutta l'UE+. Il flusso è in costante crescita (ad eccezione del 2011) ed è diventato sempre più stagionale, facendo registrare ogni anno forti picchi alle soglie dell'inverno. L'andamento stagionale dipende essenzialmente dai flussi provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e dalla Serbia. Il flusso è diretto solo verso un numero limitato di MSAC. Nel numero complessivo di domande si nota una rilevante percentuale di domande reiterate. Le domande dei cittadini WB non si distribuiscono uniformemente tra gli MSAC: Germania, Francia, Svezia, Belgio, Svizzera e Ungheria ricevono le quantità maggiori. I richiedenti dei singoli paesi WB non si dirigono in maniera tendenzialmente uniforme verso i principali paesi di destinazione (per esempio i cittadini serbi preferiscono la Svezia e la Germania, quelli del Kosovo l'Ungheria e la Francia e quelli dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia la Germania, mentre per i cittadini albanesi la meta più frequente è la Francia). La proporzione relativa di ciascun paese WB nel flusso complessivo varia di anno in anno, analogamente alla proporzione del flusso totale cui deve far fronte ogni MSAC.

### 4. Profilo, origine geografica e percorsi scelti dai richiedenti asilo

Le statistiche citate nella sezione precedente offrono un quadro soddisfacente del flusso WB nei suoi aspetti più complessi, ma la loro accuratezza si arresta al livello del paese di origine. Un esame più ravvicinato dell'etnia<sup>(11)</sup> e della precisa origine geografica dei richiedenti asilo consente di cogliere meglio il carattere eterogeneo del flusso WB. L'analisi seguente si concentra sui quattro paesi WB da cui provengono le quote più elevate di richiedenti asilo.

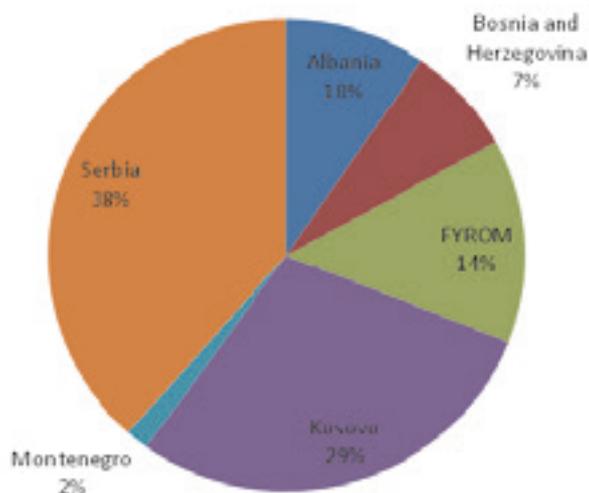


Figura 10. Composizione del flusso complessivo diretto dai paesi WB ai paesi dell'UE+ nel periodo 2008 - primo semestre del 2013

#### Albania

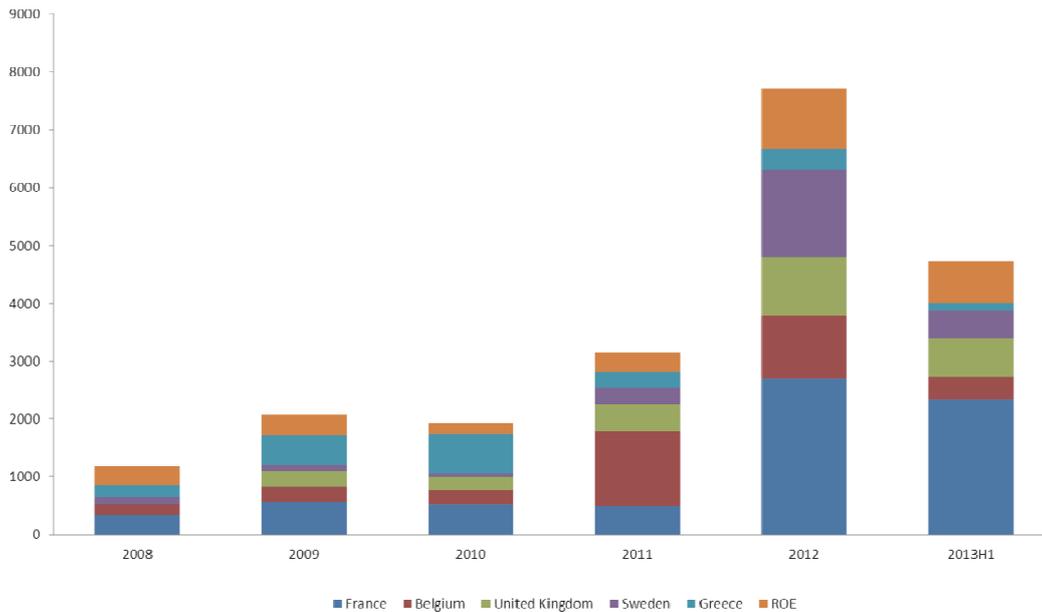
I richiedenti asilo provenienti dall'Albania sono in gran parte di etnia albanese (circa il 90 %) e provengono dalle regioni settentrionali del paese e dalla capitale, Tirana<sup>(12)</sup>. Solo la Germania ha segnalato, nel 2011 e nel 2012, un afflusso di albanesi provenienti dalla città di Durazzo, e nel 2013 dalla città di Bajram Curri, nei pressi del confine

<sup>(11)</sup> Benché non esista affatto un consenso generale sugli elementi costitutivi del concetto di «etnia», nelle sezioni seguenti si impiegano i nomi comunemente usati per indicare i diversi gruppi etnici, generalmente riconosciuti, presenti nei Balcani. Occorre quindi verificare con attenzione la fonte dei dati forniti, per comprendere il senso esatto in cui il concetto viene usato in ogni caso particolare.

<sup>(12)</sup> Dati basati sulle risposte al questionario fornite da Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Svizzera. Il valore numerico delle percentuali è largamente approssimato e vuol costituire unicamente una guida indicativa per le proporzioni relative dei diversi profili di richiedenti asilo di ciascun paese WB.

con il Kosovo. Una percentuale oscillante fra il 6 % e il 10 % delle domande di asilo presentate da albanesi in Germania si deve a Rom albanesi, che possono essere di religione musulmana oppure cattolica <sup>(13)</sup>. I richiedenti asilo provenienti dall'Albania raggiungono solitamente il paese di destinazione via terra, viaggiando in autobus, automobile o furgone. Solo il Belgio e la Svezia riportano casi di richiedenti asilo che si spostano in aereo. La Francia e il Lussemburgo segnalano che alcuni cittadini albanesi si servono di imbarcazioni per la traversata marina verso l'Italia, che rappresenta una parte del loro viaggio.

La figura 11 mostra i principali paesi di destinazione nell'Unione europea dei richiedenti asilo albanesi. Nel corso degli anni, il numero dei richiedenti asilo albanesi in Grecia è diminuito <sup>(14)</sup> mentre nello stesso periodo la Francia è diventata un paese di destinazione sempre più importante; nel 2011 il principale paese di destinazione è stato il Belgio. Il numero di richiedenti asilo albanesi ha fatto registrare un forte incremento dal 2008 in poi, e in particolare nel 2012.



**Figura 11. Numero di richiedenti asilo albanesi nell'UE+ per paese di destinazione <sup>(15)</sup>**

### Richiedenti provenienti dall'Albania — Sintesi

Il gruppo è composto per il 90 % da persone di etnia albanese e per il 10 % da Rom, provenienti da Tirana, Durazzo, Elbasan e Kukës, Peshkopi, Bajram Curri, Malsie, Shkoder e Lezhe (in gran parte albanesi). I cittadini albanesi chiedono protezione internazionale in Francia, Regno Unito, Svezia, Belgio e (in misura minore) in Grecia.

### Serbia

I richiedenti asilo serbi sono in gran parte Rom, provenienti dalle città di Belgrado e Novi Sad e da centri minori quali Novi Pazar, Krusevac, Vranje e Nis; un folto gruppo proviene dalle zone della Serbia meridionale nei pressi del confine con il Kosovo. Le persone di etnia albanese, provenienti dalle cittadine di Bujanovac e Preševo (la cosiddetta valle di Preševo) costituiscono a loro volta una percentuale ridotta ma significativa dei richiedenti asilo che giungono dalla Serbia. Tra gli MSAC che hanno risposto al questionario <sup>(16)</sup>, alcuni segnalano un numero scarsissimo di persone di

<sup>(13)</sup> La Germania è l'unico paese che ha fornito dati precisi sull'etnia e la religione dal 2011 al 2013. Nel 2011 la Germania ha registrato il 93 % di richiedenti asilo di etnia albanese e il 6 % di Rom; la percentuale dei musulmani era del 58 %, quella dei cattolici del 21 %. Nel 2012 il 91 % erano di etnia albanese e il 7 % erano Rom. Per quanto riguarda la religione, il 50 % erano musulmani, il 28 % cattolici e l'8 % cristiani ortodossi. Nel 2013 si è assistito a un forte aumento dei richiedenti asilo di religione musulmana, che rappresentano l'81 % del totale, rispetto all'8 % dei cattolici e al 6 % dei cristiani ortodossi. Gli altri Stati membri hanno fornito solamente stime.

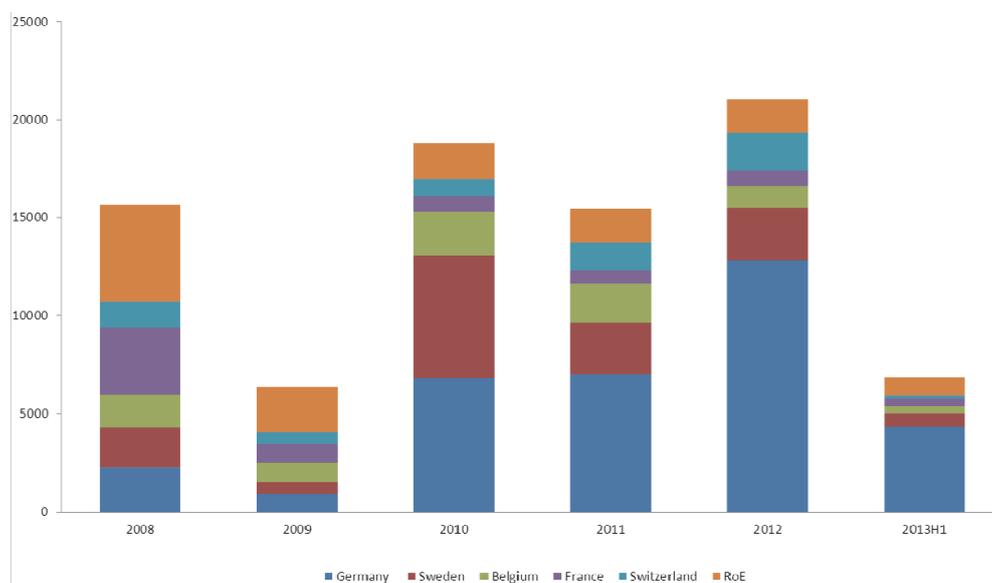
<sup>(14)</sup> Il flusso di albanesi verso la Grecia presenta caratteristiche fortemente specifiche; probabilmente gran parte delle domande di asilo sono state presentate per aggirare i controlli di frontiera prima della liberalizzazione dei visti. Per i dettagli si rimanda alle valutazioni annuali dei rischi redatte da Frontex negli ultimi anni.

<sup>(15)</sup> RoE: resto d'Europa.

<sup>(16)</sup> Le risposte al questionario sono state inviate da Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Svizzera.

etnia serba tra i richiedenti asilo. I richiedenti asilo provenienti dalla Serbia giungono nell'UE in automobile, furgone o autobus; si tratta in maggioranza di musulmani, seguiti dagli ortodossi e da altre confessioni cristiane.

La figura 12 illustra l'evoluzione del numero di domande presentate da cittadini serbi dal 2008 in poi, insieme alle variazioni dei paesi di destinazione. Nel 2008 i principali paesi di destinazione dei richiedenti asilo serbi sono stati Francia, Germania, Svezia e Austria. Nel 2009 il numero delle richieste ha subito una considerevole flessione, seguita però nel 2010 da un nuovo incremento, che ha riguardato in particolare Germania, Svezia e Belgio. Nel 2011, nonostante il calo complessivo rispetto all'anno precedente, il Lussemburgo ha registrato un repentino afflusso di richiedenti asilo serbi, il cui numero ha continuato a crescere anche in Svizzera; Germania e Belgio hanno mantenuto un livello analogo a quello precedente, mentre la Svezia ha segnalato una flessione. Nel 2012 la destinazione di gran lunga preferita è stata la Germania, che peraltro dal 2010 si riconferma regolarmente quale principale paese di destinazione. Sia pure in misura meno marcata rispetto alla Germania, (lievi) incrementi rispetto all'anno precedente si notano in Danimarca, Francia, Austria, Svezia e Svizzera; il numero di richiedenti asilo serbi è invece notevolmente diminuito in Belgio e Lussemburgo.



**Figura 12. Numero dei richiedenti asilo serbi nell'UE+ per paese di destinazione**

### Richiedenti provenienti dalla Serbia — Sintesi

Il gruppo è composto per circa l'85 % da Rom, per il 10 % da persone di etnia albanese e per il 5 % da altri soggetti. Le persone di etnia albanese si spostano per lo più dalla valle di Preševo verso il Belgio e la Francia. I Rom provengono da Belgrado, Novi Sad e Novi Pazar, Krusevac, Vranje, Nis, Leskovac, Prokuplje, Kraljevo e presentano generalmente la domanda di protezione internazionale in Germania, Svezia, Svizzera e Francia.

### Kosovo

I richiedenti asilo del Kosovo provengono da diverse zone di quel paese; sono in gran parte di etnia albanese e Rom, e in larga maggioranza di religione musulmana. Mentre in Germania<sup>(17)</sup>, Svezia<sup>(18)</sup> e Svizzera<sup>(19)</sup> la maggioranza dei richiedenti asilo originari del Kosovo è costituita da Rom, in Francia e Belgio<sup>(20)</sup> essi sono quasi sempre di etnia albanese. In Lussemburgo i richiedenti asilo provenienti dal Kosovo sono in gran parte di etnia serba. Essi

<sup>(17)</sup> In Germania, i Rom costituivano il 58 % dei richiedenti asilo provenienti dal Kosovo nel 2011, il 67 % nel 2012 e il 73 % nel 2013.

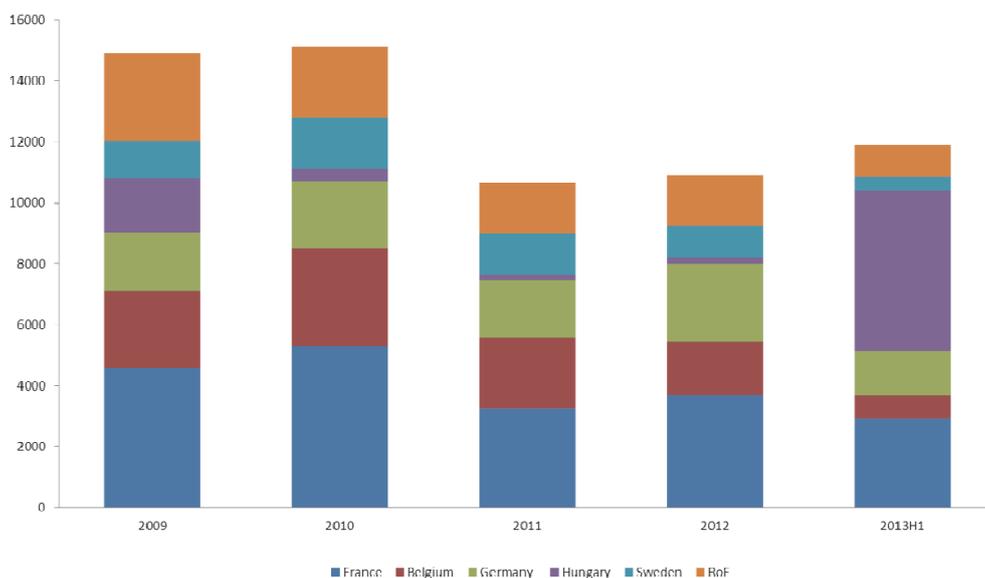
<sup>(18)</sup> La Svezia non registra l'origine etnica dei richiedenti asilo. Allorché, in un determinato momento, si nota una crescita improvvisa dei richiedenti asilo, si cerca di individuare i motivi che spingono un gruppo specifico a lasciare il paese di origine. Queste ricerche si propongono di condurre a una comprensione più precisa della situazione e all'adozione delle misure del caso in seno alla commissione svedese per la migrazione (ossia misure di pianificazione interna). Nel caso dei Balcani occidentali, una mappatura delle caratteristiche dei richiedenti asilo è stata effettuata per un brevissimo periodo verso la metà del 2012; a causa di tali limiti di tempo, se ne possono trarre solo scarse conclusioni.

<sup>(19)</sup> In Svizzera, circa il 50 % dei richiedenti asilo che giungono dal Kosovo è formato da Rom.

<sup>(20)</sup> Altri paesi non hanno inviato dati esatti. Secondo il Belgio, circa il 75 % dei richiedenti kosovari è di etnia albanese.

si spostano via terra autonomamente, piuttosto che in gruppi organizzati, in furgone, autocarro, automobile o autobus; solo il Belgio segnala alcuni spostamenti anche in aereo.

Per i richiedenti asilo del Kosovo, i principali paesi di destinazione sono tradizionalmente Belgio, Francia, Germania, Svezia e Svizzera, ai quali recentemente si è aggiunta l'Ungheria. La figura 13 illustra i mutamenti dei paesi di destinazione nel corso degli anni. La Francia ha ricevuto la quantità nettamente maggiore di richiedenti asilo kosovari, tranne che nel primo semestre del 2013, quando la quota dell'Ungheria è aumentata in maniera esponenziale dopo una modifica della legislazione nazionale che ha limitato il trattenimento dei richiedenti asilo a casi eccezionali<sup>(21)</sup>. Durante il primo semestre del 2013 i kosovari hanno rappresentato la componente di gran lunga più cospicua del flusso complessivo proveniente dai Balcani occidentali; il Kosovo è l'unico paese della regione che non ha ancora fruito della liberalizzazione dei visti. È probabile che il recente incremento delle domande di asilo costituisca in realtà un modo per aggirare i controlli di frontiera, poiché i cittadini del Kosovo, dopo aver presentato la domanda in Ungheria, abbandonavano i centri di accoglienza aperti in cui erano stati inviati, per raggiungere altri paesi dell'area Schengen. Da questo fenomeno si evince che la reintroduzione dei controlli di frontiera non provoca necessariamente e automaticamente una flessione del numero di domande di asilo.



**Figura 13. Numero dei richiedenti asilo kosovari nell'UE+ per paese di destinazione**

### Richiedenti provenienti dal Kosovo — Sintesi

Il gruppo proviene da differenti zone di origine: è composto per il 20 % circa da Rom, per il 10 % da persone di etnia serba e per il 70 % da persone di etnia albanese. La maggioranza dei kosovari che presenta domanda in Belgio e Francia è di etnia albanese, mentre in Germania e Svizzera la maggioranza è costituita da Rom. Il Lussemburgo ha ricevuto soprattutto domande da serbi del Kosovo, e anche la Svizzera ha ricevuto domande da persone di etnia serba (da Mitrovica e Gjilane).

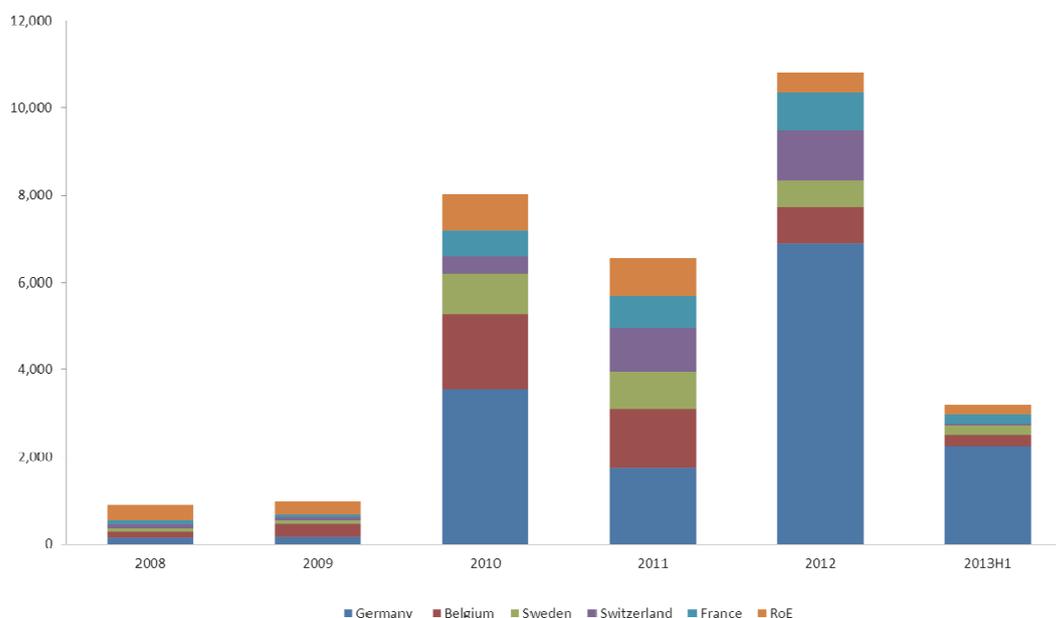
### Ex Repubblica jugoslava di Macedonia

La composizione etnica dei richiedenti asilo che giungono dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è assai simile a quella della Serbia. I richiedenti asilo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sono in gran parte Rom, con percentuali che oscillano dal 50 % dei cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia che presentano domanda in Belgio all'80 % della Svizzera. La percentuale di persone di etnia albanese provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia raggiunge all'incirca il 50 % in Belgio, mentre in altri Stati membri l'etnia albanese rappresenta appena percentuali comprese tra il 2 % (in Germania) e il 25 % (in Francia). I richiedenti asilo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sono generalmente musulmani, benché la Germania segnali una ridotta percentuale di cristiani ortodossi. I richiedenti asilo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia provengono soprattutto dalla

<sup>(21)</sup> Cfr. EASO Quarterly Report Q1 2013 (Relazione trimestrale T1 2013 dell'EASO), pag. 22.

zona settentrionale del paese (Gostivar, Tetovo, Skopje e Kumanovo) e, in misura minore, da Stip, Kocani e Prilep in altre regioni dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia <sup>(22)</sup>. Da Bitola, cittadina sita nella zona meridionale del paese, i Rom si dirigono verso il Lussemburgo, la Francia e la Germania, viaggiando per lo più in autobus, in automobile o in furgone. Anche in questo caso, solo il Belgio ha segnalato alcuni spostamenti in aereo.

La figura 14 indica che il paese di destinazione preferito dei cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è la Germania; dal 2010 in poi il numero di richiedenti asilo provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è diminuito in Belgio e Svezia, mentre ha fatto registrare un incremento in Svizzera e soprattutto in Germania.



**Figura 14. Numero di richiedenti asilo provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia nell'UE+ per paese di destinazione**

### Richiedenti provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia — Sintesi

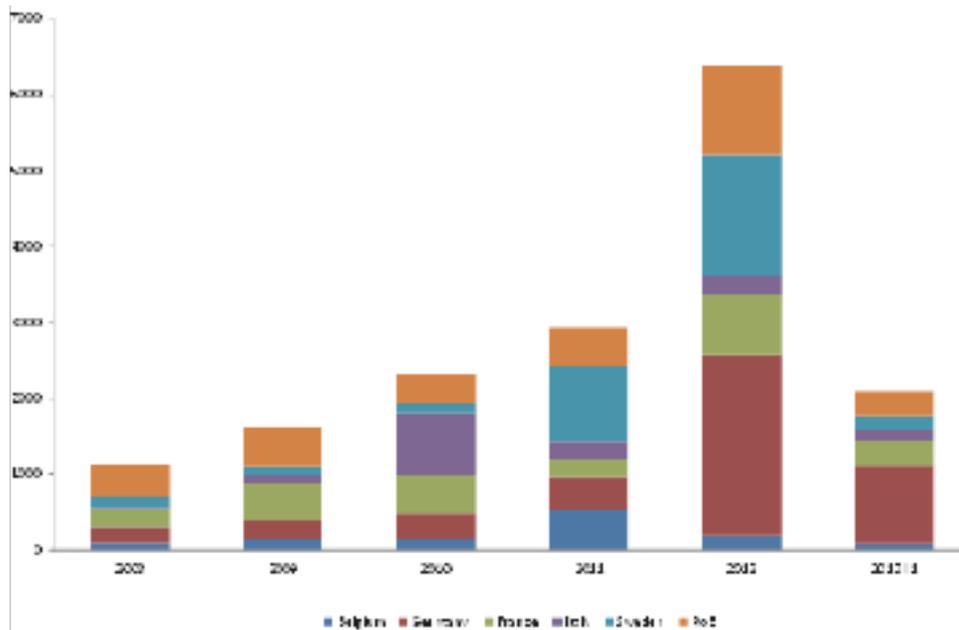
Il gruppo è composto per il 70 % circa da Rom, per il 25 % da albanesi e per il 5 % da altri soggetti. In Germania, Lussemburgo e Svizzera si recano soprattutto richiedenti Rom, mentre le mete preferite delle persone di etnia albanese sono il Belgio e la Francia. I luoghi di origine segnalati più spesso sono Tetovo, Skopje, Kumanovo, Kocani, Stip, Ohrid, Prilep, Veles e Bitola, da cui giungono i Rom.

### Bosnia-Erzegovina <sup>(23)</sup>

Il numero di richiedenti asilo bosniaci è in costante crescita dal 2008; le domande sono state presentate principalmente in Italia e Francia, ma nel periodo più recente soprattutto in Germania e Svezia. Gli scarsi dati disponibili sulla composizione etnica dei bosniaci che chiedono protezione internazionale negli MSAC mostrano un'elevata percentuale di Rom tra le domande presentate in Germania.

<sup>(22)</sup> Dati desunti dalle risposte delle autorità dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia al questionario.

<sup>(23)</sup> Le informazioni che la presente relazione può offrire sulla Bosnia-Erzegovina sono più scarse rispetto a quelle disponibili per altri paesi, in quanto solo tre MSAC interessati in misura significativa dal flusso hanno fornito informazioni sulla BIH nelle risposte al questionario EASO. Le autorità della Bosnia-Erzegovina hanno risposto al questionario EASO solo nell'ottobre 2013, e ciò ha reso impossibile ottenere dettagli più approfonditi nel corso di una visita di studio. Secondo le stime di quelle autorità, coloro che lasciano il paese per chiedere asilo all'estero sono soprattutto Rom e bosniaci.



**Figura 15. Numero di richiedenti asilo provenienti dalla Bosnia-Erzegovina nell'UE+ per paese di destinazione**

### Richiedenti provenienti dalla Bosnia-Erzegovina — Sintesi

Dalle limitate informazioni sulla composizione etnica, fornite da alcuni MSAC <sup>(24)</sup> e dal governo della Bosnia-Erzegovina, emerge che i richiedenti asilo della Bosnia-Erzegovina sono Rom, oltre ad alcuni bosniaci provenienti in genere dalla Republika Srpska. Dopo un costante incremento registrato a partire dal 2008, il numero di domande è più che raddoppiato nel 2012. La principale zona di origine dei richiedenti della Bosnia-Erzegovina è costituita dalla regione nordorientale del paese e da città come Tuzla, Bijeljina, Zvornik, Gradačac e Brčko.

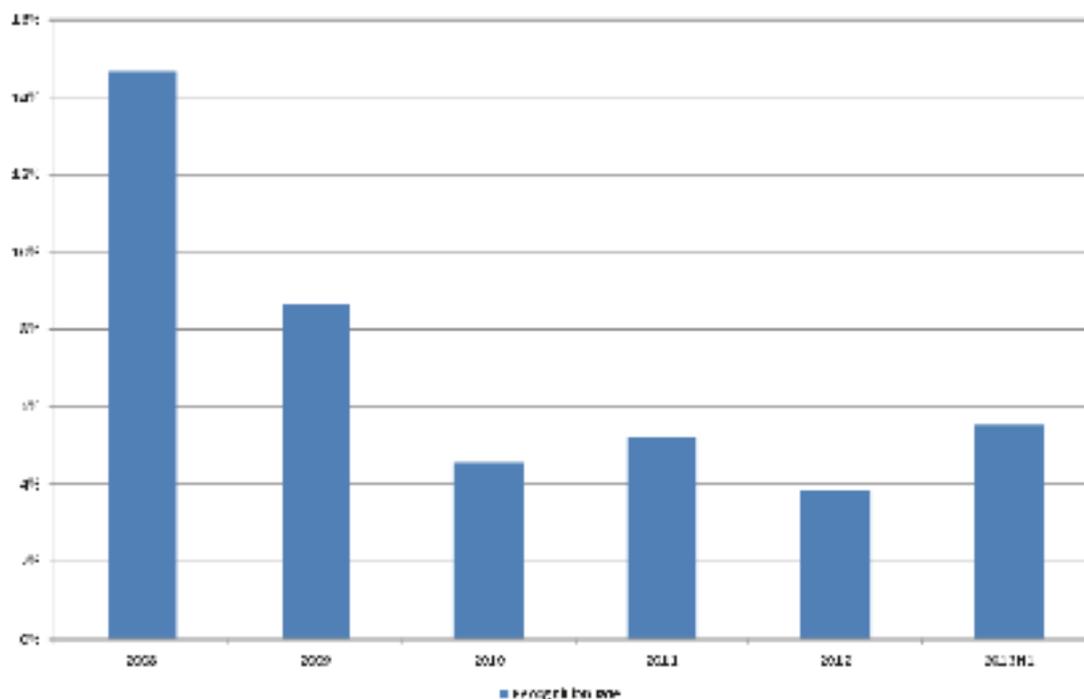
## 5. Decisioni

Nel periodo compreso tra il 2008 e il primo semestre del 2013, i paesi dell'UE+ hanno adottato 9 560 decisioni positive su un totale di 162 200 decisioni riguardanti i Balcani occidentali; ciò equivale a un tasso di riconoscimento <sup>(25)</sup> del 5,9 %. Evidentemente, quindi, gli MSAC di accoglienza hanno giudicato infondata la grande maggioranza delle domande di asilo presentate da cittadini WB.

L'esiguo tasso di riconoscimento è diminuito nel corso del tempo, poiché è aumentato il numero dei richiedenti asilo.

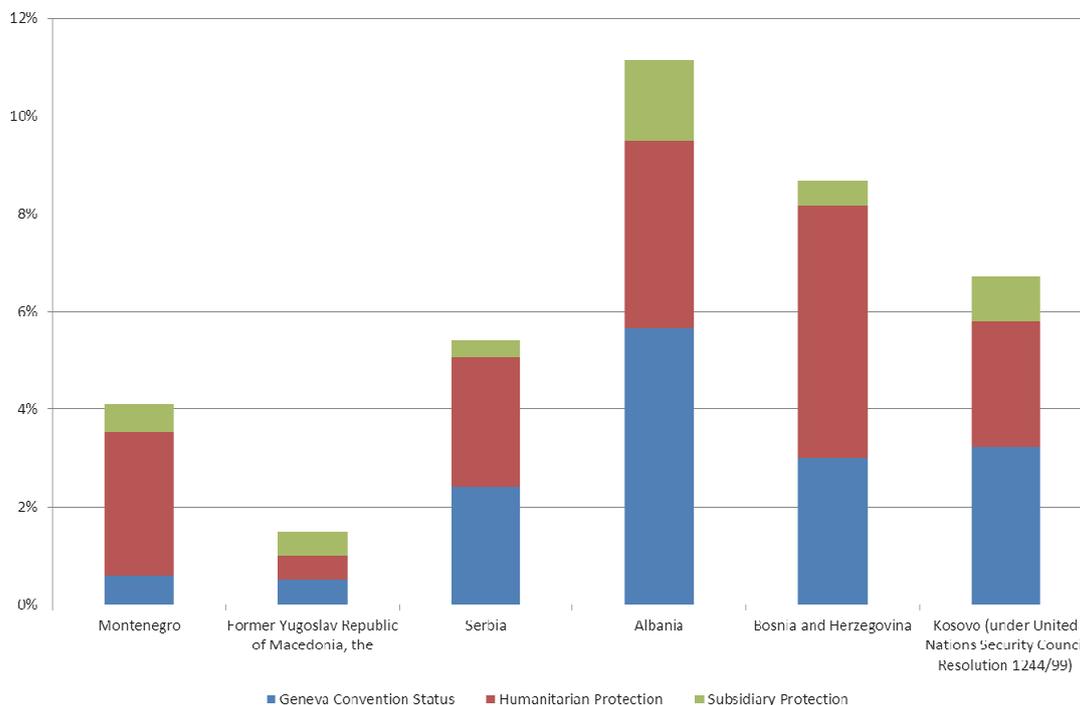
<sup>(24)</sup> I dati sulla composizione etnica sono stati forniti da Germania e Francia e dal governo della BIH. LA Svezia ha inviato anche dati riguardanti le principali zone di origine.

<sup>(25)</sup> Ossia il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, dello status di protezione sussidiaria o di protezione nazionale per motivi umanitari.



**Figura 16. Tasso di riconoscimento complessivo per i paesi WB nell'UE+**

Pur nel quadro di un tasso di riconoscimento complessivamente esiguo, da un esame separato dei paesi WB emergono significative differenze dei tassi di protezione.

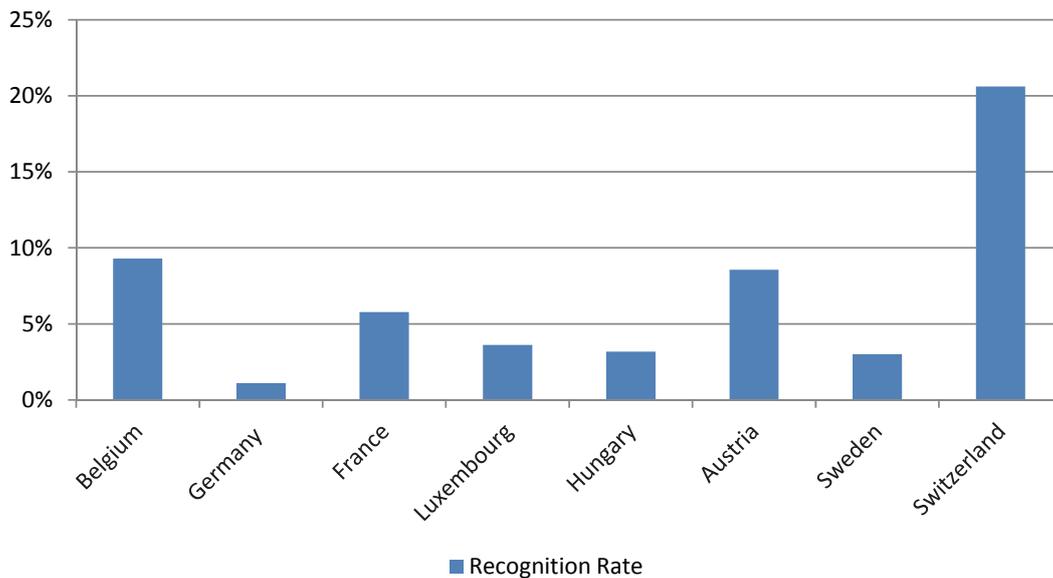


**Figura 17. Tasso di riconoscimento nei primi 15 paesi di destinazione per paese di origine WB**

In tutta l'Unione europea, l'Albania vanta il più elevato tasso di riconoscimento e il più ampio ricorso allo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra. La Bosnia-Erzegovina registra l'impiego più vasto della legislazione umanitaria nazionale nonché il secondo maggior tasso di riconoscimento complessivo (nonostante il ridotto numero di domande). Il tasso di riconoscimento dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è invece il più basso di tutti i paesi WB.

Per quanto riguarda i tassi di riconoscimento relativi ai richiedenti della Bosnia-Erzegovina (che rappresentano il gruppo più folto di richiedenti dei WB cui venga concessa la protezione umanitaria nazionale nell'UE+, come risulta dalla figura 17) è possibile formulare le seguenti osservazioni: gran parte delle decisioni di riconoscimento della protezione umanitaria nazionale a bosniaci (quasi metà del totale) sono state adottate dall'Italia, seguita dalla Svizzera. Ciò dimostra che anche le normative nazionali in materia di protezione concessa per motivi umanitari giocano un ruolo fondamentale nel quadro generale, accanto agli status regolamentati a livello di Unione europea (lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra e la protezione sussidiaria).

Occorre comunque notare che le forme nazionali di protezione sono di natura alquanto varia, poiché si estendono dai motivi umanitari (qualora la situazione del paese di origine o le condizioni di salute della persona interessata impediscano il ritorno) a ragioni di carattere più tecnico (qualora il ritorno sia precluso da ostacoli pratici, come la mancanza di documenti di viaggio o l'impossibilità di procurarli). Poiché la maggior parte degli MSAC non registra i motivi precisi per cui vengono concesse le forme nazionali di protezione — oppure non forniscono in merito resoconti dettagliati — nel quadro della presente relazione non è possibile offrire un'analisi più articolata <sup>(26)</sup>.

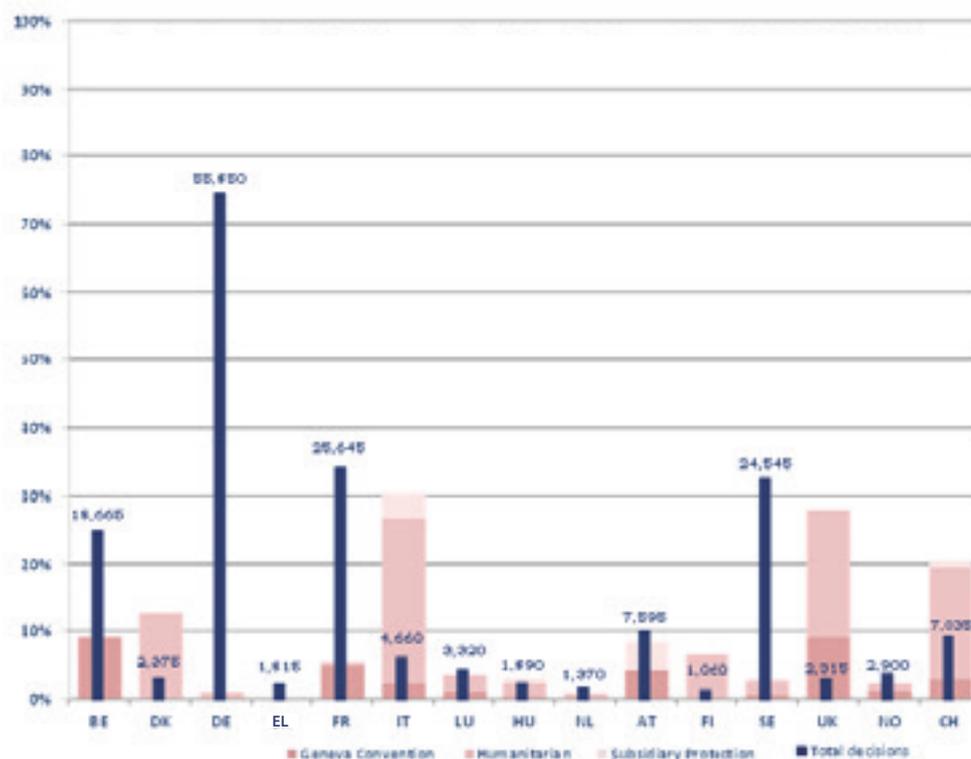


**Figura 18. Tasso di riconoscimento medio nei primi otto paesi di destinazione per il flusso totale dai paesi WB**

Come illustra la figura 18, il tasso di riconoscimento varia in funzione del paese di destinazione. Questa variazione dipende dal paese di origine e dal profilo del richiedente, ma anche dalla politica praticata e dalla legislazione vigente in alcuni MSAC. I tassi di riconoscimento possono incidere direttamente sulle politiche nazionali, in quanto spesso costituiscono un elemento importante in base al quale gli MSAC decidono se aggiungere o mantenere un paese di origine nell'elenco dei paesi sicuri, aspetto a sua volta abitualmente collegato all'accelerazione delle procedure.

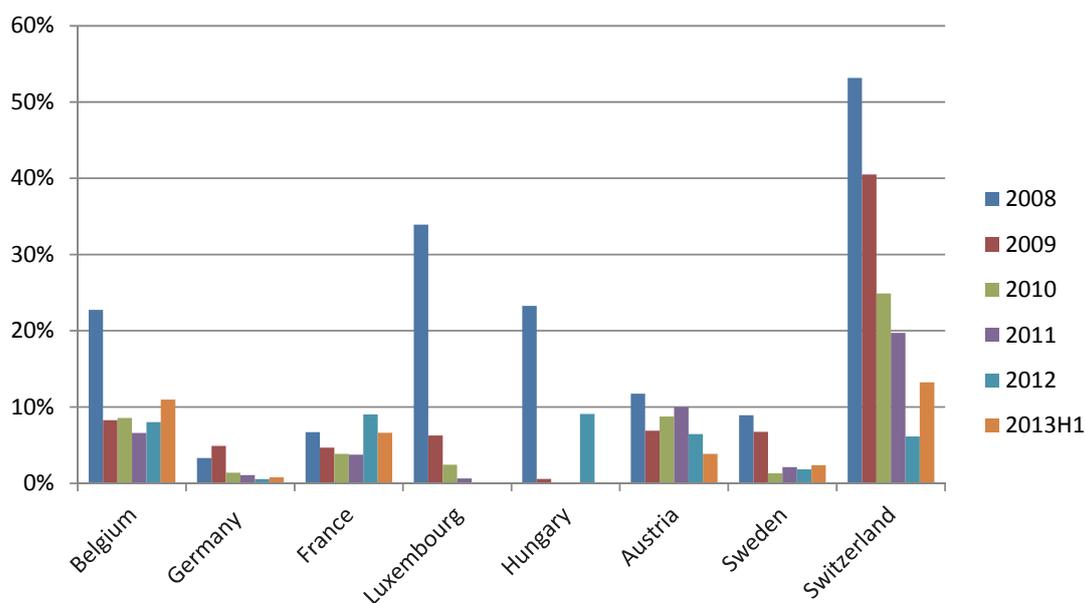
Non emerge alcuna correlazione tra la propensione a presentare domanda di asilo e il tasso di riconoscimento del paese d'accoglienza.

<sup>(26)</sup> Un'altra caratteristica importante delle forme nazionali di protezione sta nel fatto che esse vengono generalmente concesse insieme a un permesso di soggiorno valido per un periodo di tempo determinato (per esempio un anno) e devono essere rinnovate se persistono le condizioni che hanno giustificato il riconoscimento della protezione. Può accadere quindi che le cifre riferite ad anni successivi riguardino le stesse persone, se queste hanno effettivamente chiesto il rinnovo della protezione.



**Figura 19. Tasso di riconoscimento e numero di decisioni relative ai cittadini WB per tipo di protezione concessa nei primi 15 paesi di destinazione**

Dalla figura 19 risulta chiaramente come gli MSAC che devono trattare il maggior numero di domande facciano contemporaneamente registrare tassi di riconoscimento minimi. Negli MSAC che riconoscono effettivamente protezione, questa viene concessa in notevole misura nel quadro della legislazione umanitaria nazionale anziché ai sensi della Convenzione di Ginevra. Il ricorso alla protezione sussidiaria è quasi inesistente, tranne che in Italia e in Austria.



**Figura 20. Evoluzione nel tempo dei tassi di riconoscimento relativi al flusso WB nei primi otto paesi di destinazione**

Infine, la flessione dei tassi di riconoscimento registrata nel corso del tempo riguarda tutti i principali paesi di accoglienza, ma il tasso di tale diminuzione varia in misura notevolissima da un paese all'altro.

L'Italia, per esempio, registra elevati tassi di riconoscimento ma non ha dovuto far fronte a quantità significative di domande (si colloca al nono posto nell'UE+). La Germania, al contrario, segnala in generale tassi di riconoscimento ridottissimi, ma ha dovuto gestire un numero crescente di domande presentate da cittadini WB, anche parallelamente alla riduzione di tasso già esiguo.

### Decisioni relative alle domande di asilo presentate da cittadini WB — Sintesi

I cittadini WB subiscono uno dei più elevati tassi di rigetto delle domande di asilo, rispetto a tutti i paesi di origine. Questo tasso è cresciuto nel tempo (raggiungendo il 96 % nel 2012), parallelamente all'incremento del numero di domande. Il tasso varia in funzione del paese di destinazione e del paese di origine: nel complesso l'Albania fa registrare il numero massimo di decisioni positive e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia quello minimo. Non emerge alcuna correlazione tra la propensione a chiedere asilo e il tasso di riconoscimento del paese di accoglienza.

## 6. Conclusione

Alla luce di questa dettagliata analisi emerge chiaramente che il flusso proveniente dai Balcani occidentali è divenuto una componente sempre più importante del volume di domande di asilo presentate a livello UE (negli ultimi anni esso ha nettamente superato i numeri di qualunque altro paese di origine), benché la grande maggioranza delle domande sia giudicata infondata dagli MSAC. Il flusso si dirige verso un numero limitato di MSAC e in qualche caso incide pesantemente sulla capacità, da parte dei sistemi di asilo di tali paesi, di trattare altre domande.

Il numero di domande varia nel tempo (pur palesando una tendenza generale alla crescita) e mostra uno spiccato andamento stagionale (accentuatosi negli ultimi anni) i cui picchi più pronunciati si registrano alle soglie dell'inverno. Questo carattere stagionale è particolarmente evidente per le domande provenienti da Serbia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia e può essere quindi collegato ai fattori particolari che interessano quelle comunità Rom, poiché proprio i Rom costituiscono la maggioranza dei richiedenti di quei paesi.

La composizione del flusso WB varia nel tempo e i flussi provenienti da determinati paesi dei Balcani occidentali sono più consistenti in alcuni anni rispetto ad altri; nel complesso, però, Serbia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Albania forniscono il contributo numericamente più consistente. I richiedenti asilo dei Balcani occidentali sono principalmente Rom della Serbia e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, nonché albanesi dell'Albania e del Kosovo. Le zone d'origine variano e non è possibile indicare singole concentrazioni. Tuttavia, a parte le città maggiori dei paesi di origine, sembra che le zone più importanti siano situate nel Kosovo o nei pressi del Kosovo: le tipiche zone d'origine sono cioè l'Albania settentrionale, il nord dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Serbia meridionale.

Benché i cittadini dei WB vadano incontro a uno dei tassi di rigetto delle domande di asilo più elevati fra tutti i paesi di origine, il tasso stesso varia in funzione del paese di destinazione e del paese di origine: nel complesso, l'Albania registra il numero massimo di decisioni positive e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia quello minimo. Non si scorge alcuna correlazione tra la propensione a chiedere asilo e il tasso di riconoscimento del paese d'accoglienza.

Nelle sezioni seguenti saranno analizzati i fattori che possono determinare le caratteristiche del flusso descritto finora.



# Capitolo 2: Fattori di spinta

## 1. Introduzione

Nel presente capitolo vengono individuati e approfonditi i motivi principali che spingono i richiedenti dei Balcani occidentali a lasciare il proprio paese e a chiedere asilo nell'UE+. A tal fine, la nostra analisi si basa essenzialmente sui motivi di domanda di asilo esposti dai richiedenti stessi nel corso della procedura di asilo svoltasi in uno MSAC. Nel secondo questionario <sup>(27)</sup>, gli MSAC sono stati invitati a stimare la quantità di domande di asilo in cui il richiedente citava una serie di fattori già individuati nel primo questionario (per esempio problemi legati al mercato del lavoro, problemi sociali di gruppi specifici). Bisogna però notare che parecchi MSAC non registrano sistematicamente questo tipo d'informazioni; in mancanza di dati quantitativi queste stime, fondate sulle impressioni degli esperti, devono bastare per offrire un'indicazione delle dimensioni del fenomeno.

Per valutare la frequenza di ciascuno degli aspetti indicati come fattore di spinta, nel questionario gli esperti degli MSAC sono stati invitati a fornire una stima della ricorrenza di tale fattore nelle domande: per esempio se esso viene citato in quasi tutte le domande (oltre l'80 % delle domande), in molte domande (30-80 %), in alcune domande (5-30 %) oppure se non viene citato mai o quasi mai (meno del 5 %). Benché in pratica si presentino spesso interconnessi, i più importanti fattori di spinta analizzati nel presente capitolo sono elencati secondo la frequenza con cui compaiono nelle risposte fornite al questionario nei primi otto paesi di destinazione, come illustra la figura 21.

	AT	BE	CH	DE	FR	HU	LU	SE
<b>Problemi sociali di gruppi specifici</b>	80-100 %	80-100 %	80-100 %	Non disponibile	80-100 %	80-100 %	80-100 %	80-100 %
<b>Mercato del lavoro</b>	80-100 %	5-30 %	80-100 %	Non disponibile	5-30 %	80-100 %	5-30 %	5-30 %
<b>Mancanza d'infrastrutture sociali</b>	80-100 %	5-30 %	80-100 %	Non disponibile	5-30 %	80-100 %	5-30 %	5-30 %
<b>Sistemi sociali paralleli come l'usanza della vendetta</b>	5-30 %	80-100 %	5-30 %	Non disponibile	80-100 %	80-100 %	5-30 %	5-30 %
<b>Problemi legati all'assistenza sanitaria</b>	80-100 %	5-30 %	5-30 %	Non disponibile	80-100 %	5-30 %	80-100 %	5-30 %
<b>Mancanza d'istruzione</b>	5-30 %	5-30 %	5-30 %	Non disponibile	5-30 %	5-30 %	5-30 %	5-30 %

80-100 %	30-80 %	5-30 %	Meno del 5 %	Non disponibile
----------	---------	--------	--------------	-----------------

**Figura 21. Frequenza dei diversi motivi nelle domande di asilo presentate nei primi otto MSAC di accoglienza (tra gennaio 2011 e aprile 2013) negli Stati membri che hanno risposto al questionario <sup>(28)</sup>**

Dalla tabella precedente si evince che i problemi sociali di particolari gruppi etnici e le questioni connesse all'accesso al mercato del lavoro costituiscono i motivi più frequentemente citati nelle domande di protezione internazionale presentate dai cittadini dei paesi WB.

I problemi sociali comprendono un ampio ventaglio di questioni legate alla discriminazione e all'esclusione sociale, che provocano a loro volta molteplici difficoltà supplementari per gli specifici gruppi in molti settori della vita pubblica e privata. Allo stesso modo, un limitato accesso al mercato del lavoro (o l'assoluta impossibilità di accedervi) sfociano inesorabilmente in un più basso status finanziario e infine nella povertà, soffocando le radici

<sup>(27)</sup> Cfr. «Fonti e metodologia».

<sup>(28)</sup> Si noti che la tabella non contiene i dati relativi allo Stato membro che ha trattato nel complesso la percentuale maggiore di domande (la Germania), in quanto questo paese non ha fornito stime della frequenza di elementi specifici nelle domande di asilo.

stesse dell'esistenza e delle prospettive del singolo. I due problemi sono strettamente legati: la discriminazione alimenta la disoccupazione e questa, a sua volta, aggrava l'esclusione sociale.

Lo stretto nesso esistente fra questi due aspetti solleva un'altra questione nel contesto delle procedure di asilo, in quanto un determinato problema (come la disoccupazione), il quale di per sé non rappresenterebbe un motivo valido per chiedere protezione internazionale, può comunque costituire il segnale di una situazione di fondo di discriminazione ed esclusione che — in certe condizioni — può essere considerata una persecuzione. È necessario quindi analizzare attentamente questi fattori utilizzando un approccio olistico.

Nelle sezioni seguenti — conformemente al peso assegnato a ciascun fattore dagli MSAC che hanno risposto al questionario — esaminiamo dapprima i **problemi sociali di specifici gruppi (etnici)**, come la discriminazione e l'esclusione sociale. Viene poi tracciata una panoramica della situazione del **mercato del lavoro** e della disoccupazione nei vari paesi dei Balcani occidentali. Nelle domande di asilo sono spesso segnalati — anche se con minor frequenza rispetto all'accesso al mercato del lavoro e ai problemi sociali di particolari gruppi — problemi relativi ai **sistemi di assistenza sanitaria e sociale**. Infine le domande di asilo menzionano talvolta **sistemi sociali paralleli** (come l'usanza della vendetta e altri) oltre a **problemi relativi all'istruzione**.

Per ciascuno di questi elementi vengono offerte alcune informazioni di carattere generale sulla situazione dei rispettivi paesi di origine, essenzialmente allo scopo di contestualizzare e illustrare in maniera più precisa i principali fattori di spinta individuati <sup>(29)</sup>. Si noti che le informazioni contenute in questo capitolo non intendono fornire conclusioni definitive nel merito di alcuna particolare domanda di protezione internazionale <sup>(30)</sup>.

## 2. Problemi sociali generali delle minoranze o di specifici gruppi etnici

Dall'analisi delle risposte al questionario emerge che in quasi tutti gli MSAC i problemi sociali delle minoranze nei Balcani occidentali sono considerati un elemento importante delle domande di asilo. Danimarca, Ungheria, Paesi Bassi e Slovenia segnalano che i problemi sociali generali delle minoranze o di specifici gruppi etnici (discriminazione, violenza razziale ecc.) sono menzionati in quasi tutte le domande di asilo (più dell'80 %). Nelle domande presentate in Lussemburgo — i cui richiedenti provengono per oltre l'80 % dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e dal Kosovo — sono citati problemi riferiti all'etnia specifica. In Svizzera più dell'80 % delle domande provenienti da ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Serbia segnala problemi specifici di determinati gruppi etnici. In Austria, Finlandia e Svezia una percentuale compresa fra il 30 e l'80 % delle domande riporta problemi sociali di specifici gruppi etnici. Lo stesso avviene in Belgio per i richiedenti asilo provenienti da ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia, e in Lussemburgo per i richiedenti serbi. Nessuno degli Stati membri che hanno risposto al questionario ha attribuito a questo fattore un'entità inferiore al 30 % <sup>(31)</sup>.

Tra i richiedenti asilo negli MSAC vengono segnalati i seguenti gruppi etnici: i richiedenti provenienti dall'Albania sono in gran parte di etnia albanese, mentre dal Kosovo giungono domande di persone di etnia albanese, Rom, ashkali ed egiziana (RAE). I richiedenti provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sono soprattutto persone di etnia albanese e Rom, cui si aggiunge un ridotto numero di ashkali, egiziani e turchi. Tra coloro che giungono dalla Serbia notiamo soprattutto Rom, accanto a un'esigua schiera di persone di etnia serba.

Quindi i gruppi etnici che, a quanto risulta, devono più frequentemente affrontare problemi sociali derivanti dal proprio status minoritario sono i Rom in tutti i paesi di origine studiati, nonché gli albanesi in Kosovo e nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

<sup>(29)</sup> Questo capitolo utilizza le pertinenti informazioni sui COI per inquadrare i fattori di spinta individuati dagli MSAC sulla base del rispettivo numero di domande provenienti dai WB. Restano così esclusi fattori che possono costituire motivo per il riconoscimento della protezione internazionale ma non sono stati esplicitamente individuati come importanti fattori di spinta (come i problemi legati al genere, all'identità di genere e all'orientamento sessuale, la situazione dei rifugiati/degli sfollati interni giunti dal Kosovo in Serbia ecc.).

<sup>(30)</sup> Per le relazioni COI, l'EASO segue la pubblicazione EASO. Metodologia relativa alla stesura della relazione sulle informazioni sui paesi d'origine (<http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZ3012618ITC.pdf>).

<sup>(31)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi, bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

## a. La situazione dei Rom <sup>(32)</sup>

Nonostante alcuni cambiamenti positivi — riconoscimento dello status minoritario, formazione di partiti politici e organizzazioni culturali, pubblicazioni di libri e giornali nella loro lingua — i problemi che affliggono i Rom nell'Europa orientale e nei Balcani sono rimasti in gran parte immutati dopo la caduta del comunismo <sup>(33)</sup>.

Come illustreremo nel corso di questo capitolo, i problemi principali dei Rom riguardano l'accesso all'assistenza sanitaria e ai servizi pubblici nonché all'istruzione e ad alloggi decorosi, e ancora gli alti tassi di disoccupazione e la discriminazione sul mercato del lavoro. Questi problemi dipendono in parte dalla «alterità» dello stile di vita e dei valori dei Rom stessi, dalla loro diffidenza nei confronti delle istituzioni pubbliche e di ogni forma di aiuto esterno, e infine dal fatto che i governi non hanno né l'interesse, né la capacità di affrontare i problemi dei Rom <sup>(34)</sup>. Su questi ultimi, poi, gli effetti della transizione verso i sistemi democratici e capitalistici si sono esplicitati in maniera particolarmente acuta: l'epoca comunista, che garantiva un relativo benessere, accesso all'assistenza sanitaria e lavoro assicurato (sia pure con bassi salari) nell'industria pesante ha ceduto il passo a un'economia di libero mercato in cui l'occupazione non era più garantita. Quasi privi di risorse e di istruzione, difficilmente i Rom sono riusciti a competere sul mercato del lavoro o ad avviare proprie imprese <sup>(35)</sup>. In Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Serbia, dunque, i Rom sono afflitti da molteplici problemi, in parte comuni a tutti i paesi esaminati e in parte specifici di ogni singolo paese.

### Albania

In Albania i problemi dei Rom e dei balcano-egiziani riguardano soprattutto l'accesso ad alloggi, occupazione, assistenza sanitaria e istruzione, nonché la qualità di tali servizi. Questi gruppi sono anche esposti a molestie.

Il *Rapporto annuale 2013* di Amnesty International ha segnalato, per i Rom, la difficoltà di accedere ad alloggi adeguati, citando episodi di espulsioni e sfollamenti dovuti a minacce ed aggressioni cui si sommava l'insufficiente protezione della polizia. Il mediatore, per esempio, ha avviato un'inchiesta per uso eccessivo della forza e maltrattamenti da parte della polizia, in seguito al sequestro di alcuni veicoli di Rom avvenuto nel luglio 2012 in applicazione di un'ordinanza amministrativa che proibiva la raccolta di rottami e altri materiali da riciclo, che ha colpito i mezzi di sussistenza di circa 800 famiglie Rom <sup>(36)</sup>.

Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti ha osservato problemi nel campo dell'istruzione, tra l'altro per la riluttanza di alcune scuole ad accettare studenti Rom ed egiziani (soprattutto se questi appaiono poveri), e per l'emarginazione di cui questi studenti rimangono vittime, anche quando sono accettati; un'emarginazione che può giungere alla separazione fisica dagli altri studenti. Anche il costo dei libri di testo e del materiale scolastico, unito al fatto che, soprattutto nelle zone rurali, i ragazzi abbandonano la scuola per iniziare a lavorare, contribuisce a mantenere bassi i tassi di scolarità <sup>(37)</sup>. Si stima per esempio che nel 2006 solo il 24,6 % dei bambini Rom abbia portato a termine l'istruzione primaria <sup>(38)</sup>.

### Bosnia-Erzegovina

L'ultimo censimento effettuato in Bosnia-Erzegovina, che risale al 1991, indica il dato di 8 864 Rom, ma le dimensioni della popolazione Rom sono state oggetto di svariate stime, i cui risultati oscillano tra le 40 000 e le 100 000

<sup>(32)</sup> In questa sede, Rom, ashkali ed egiziani sono considerati insieme sotto la denominazione di Rom per la somiglianza di valori, cultura e stile di vita, e anche per le passate e presenti modalità di interazione con la maggioranza.

<sup>(33)</sup> Per quanto riguarda la storia dei Rom dal punto di vista sociologico cfr. per esempio Fraser, A., *The Gypsies*, Blackwell Publishing, Oxford, 1992; Kenrick, D., *Historical Dictionary of the Gypsies (Romanies)*, Scarecrow, London, 1998; Liegeois, J. P. e Gheorghe, N., *Roma/Gypsies: A European Minority*, Minority Rights Group, London, 1995; Tanner, A. (a cura di), *The Forgotten Minorities of Eastern Europe — The History and Today of Selected Ethnic Groups in Five Countries*, East-West Books, Helsinki, 2004; Vossen, R., *Zigeuner — Roma, Sinti, Gitanos, Gypsies zwischen Verfolgung und Romantisierung*, Ullstein GmbH, Frankfurt, 1983.

<sup>(34)</sup> Tanner, A., «The Roma of eastern Europe: Still searching for inclusion», Migration Information Source, maggio 2005 (<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=308>, ultimo accesso 7 maggio 2013). Per una discussione più ampia dei Rom e della loro diversità cfr. Olomoofe, L., «In the eye of the beholder: contemporary perceptions of Roma in Europe», *Roma Rights Quarterly*, n. 3, Centro europeo per i diritti dei Rom, 2007 (<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2881>, ultimo accesso 11 novembre 2013).

<sup>(35)</sup> Ibidem.

<sup>(36)</sup> *Rapporto annuale 2013*, Amnesty International, sezione sull'Albania (<http://www.amnesty.org/en/region/albania/report-2013>, ultimo accesso 10 maggio 2013).

<sup>(37)</sup> «Country report on human rights practices — Albania», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2012, pag. 24 (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur>, ultimo accesso 10 maggio 2013).

<sup>(38)</sup> «Monitoring education for Roma — A statistical baseline for central, eastern and south-eastern Europe», Open Society Institute, Stati Uniti, 2006, Allegato 1 ([http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/monitoring\\_20061218.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/monitoring_20061218.pdf), ultimo accesso 8 ottobre 2013).

persone <sup>(39)</sup>. Una relazione pubblicata dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite nel 2012 definisce i Rom come la minoranza più svantaggiata del paese e ricorda il varo, nel quadro dell’iniziativa «Decennio dell’inclusione dei Rom 2005-2015», di una di serie di piani d’azione in materia di istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggi; rileva però che tali piani, dotati di scarsi finanziamenti, «non sono riusciti a incidere in misura significativa sui problemi di fondo di quelle comunità né a migliorare la situazione di un numero apprezzabile di Rom. Tra i Rom l’occupazione e la frequenza scolastica si collocano a livelli penosamente bassi» <sup>(40)</sup>.

Secondo la Commissione europea, nell’ambito della strategia per i Rom sono stati varati quattro piani d’azione che rientrano nell’opera di preparazione del paese a un’eventuale adesione all’Unione europea. Tuttavia, pur registrando qualche progresso in materia di alloggi, «nel campo della sanità, dell’occupazione e dell’istruzione sono state adottate solo misure di limitato respiro»; inoltre, per migliorare concretamente la situazione dei Rom è necessario incrementare le risorse finanziarie e di altra natura disponibili per l’attuazione dei piani di azione e rafforzare il coordinamento tra le autorità a tutti i livelli <sup>(41)</sup>.

## Serbia

In Serbia i problemi dei Rom riguardano soprattutto l’assistenza sanitaria <sup>(42)</sup>, gli alloggi <sup>(43)</sup>, l’iscrizione all’anagrafe, l’istruzione <sup>(44)</sup> e la discriminazione sul mercato del lavoro <sup>(45)</sup>. Vengono segnalati anche casi di molestie.

Nel 2011 una relazione dell’ONG Praxis ha registrato fino a 1 000 casi di espulsione di singole persone nel biennio 2009-2011 <sup>(46)</sup>. Il *Rapporto annuale 2013* di Amnesty International segnala, per la Serbia, la continuazione delle espulsioni forzate a Belgrado nel 2012, citando anche l’espulsione di circa 1 000 Rom dall’insediamento di Belvil, in seguito alla quale alcuni Rom sono ritornati nella Serbia meridionale, mentre molti sono rimasti senza tetto. Sia chi è rientrato sia chi si è registrato a Belgrado ha trovato alloggi inadeguati (mancanza di acqua corrente o di servizi igienico-sanitari adeguati, collocazione in insediamenti di container remoti e segregati, che ostacolano l’accesso al lavoro). Per gli alloggi permanenti finanziati dalla Commissione europea il comune di Belgrado ha proposto siti isolati, che darebbero luogo a insediamenti segregati. Nel novembre del 2012 il commissario per la parità ha stabilito che le autorità municipali di Belgrado avevano discriminato i Rom imponendo regole e condizioni nei contratti per l’affitto dei container che non sono state applicate a nessun altro gruppo e che avevano provocato l’espulsione di 11 famiglie <sup>(47)</sup>.

Citando come fonte una relazione pubblicata nel 2010 dalle Open Society Foundations <sup>(48)</sup>, il Centro europeo per i diritti dei Rom segnala una recente diminuzione dei bambini Rom inseriti nei sistemi speciali di insegnamento, a causa delle modifiche giuridiche e politiche adottate nel 2009 per introdurre l’istruzione inclusiva. Si nota una frequenza sproporzionata di bambini Rom nelle strutture appositamente destinate a studenti con difficoltà di sviluppo <sup>(49)</sup>, benché il ministero dell’Istruzione abbia varato alcuni progetti per promuovere l’istruzione dei bambini Rom. Per esempio, i sindaci di 42 comuni hanno sottoscritto l’impegno di migliorare l’istruzione dei bambini

<sup>(39)</sup> «Best practices for Roma integration: regional report on anti-discrimination and participation of Roma in local decision-making», Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, maggio 2013 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1370359982\\_102083.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1370359982_102083.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(40)</sup> «Report of the independent expert on minority issues — Mission to Bosnia and Herzegovina (17 to 25 September 2012)», Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, 31 dicembre 2012, pag. 2 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_1358958375\\_ahrc2249add-1-english.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1930_1358958375_ahrc2249add-1-english.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(41)</sup> «Commission staff working document — Bosnia and Herzegovina 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Bosnia-Erzegovina 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 335 final, del 10 ottobre 2012, pag. 20 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1350306051\\_bosnia-rapport-2012-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1350306051_bosnia-rapport-2012-en.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(42)</sup> Cfr. per esempio «Analysis of the main obstacles and problems in access of Roma to the rights to health and healthcare», Praxis, Belgrado, 2011 (<http://www.praxis.org.rs/index.php/en/reports-documents/praxis-reports/item/142-praxis-analysis-of-the-main-obstacles-and-problems-in-access-of-roma-to-rights-to-health-and-healthcare>, ultimo accesso 7 novembre 2013).

<sup>(43)</sup> Cfr. per esempio «Analysis of the main obstacles and problems in access of Roma to the right to adequate housing», Praxis, Belgrado 2011 (<http://www.praxis.org.rs/index.php/en/reports-documents/praxis-reports>, ultimo accesso 7 novembre 2013).

<sup>(44)</sup> Cfr. per esempio «Analysis of the main obstacles and problems in access of Roma of Serbia to the right to education», Praxis, Belgrado, 2011 ([http://www.praxis.org.rs/images/praxis\\_downloads/praxis-analysis-of-the-main-problems-and-obstacles-in-access-of-roma-in-serbia-to-the-right-to-education.pdf](http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/praxis-analysis-of-the-main-problems-and-obstacles-in-access-of-roma-in-serbia-to-the-right-to-education.pdf), ultimo accesso 7 novembre 2013).

<sup>(45)</sup> Cfr. per esempio «Realizing Roma rights», Nazioni Unite Serbia, Belgrado, 2008 ([http://rs.one.un.org/organizations/6/Kompletna-Ostvarivanje\\_prava\\_Roma.pdf](http://rs.one.un.org/organizations/6/Kompletna-Ostvarivanje_prava_Roma.pdf), ultimo accesso 7 novembre 2013).

<sup>(46)</sup> «Analysis of the main obstacles and problems in access of Roma to the right to adequate housing», Praxis, Belgrado, 2011, pag. 8 (<http://www.praxis.org.rs/index.php/en/reports-documents/praxis-reports>, ultimo accesso 7 novembre 2013).

<sup>(47)</sup> *Rapporto annuale 2013*, Amnesty International, sezione sulla Serbia (<http://www.amnesty.org/en/region/serbia/report-2013>, ultimo accesso 10 maggio 2013).

<sup>(48)</sup> «Roma children in «special education» in Serbia: overrepresentation, underachievement, and impact on life», Open Society Institute, 2010, pag. 70 (<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/roma-children-serbia-20101019.pdf>, ultimo accesso 30 settembre 2013).

<sup>(49)</sup> «Written comments by the European Roma Rights Centre concerning Serbia regarding EU accession progress for consideration by the European Commission during its 2013 review», Centro europeo per i diritti dei Rom, pag. 4 (<http://www.errc.org/cms/upload/file/ec-progress-report-serbia-2013.pdf>, ultimo accesso 11 giugno 2013).

Rom in Serbia tramite la realizzazione di un progetto per il potenziamento dei servizi locali (DILS). La componente del DILS riguardante l'integrazione dei Rom mira a soddisfare le esigenze educative, sanitarie e sociali dei bambini Rom e a ridurre il divario in materia di successi scolastici che separa i bambini Rom dagli altri <sup>(50)</sup>. Si tratta di un'operazione complessa poiché, come ricorda una relazione Praxis, la tradizione di trasferire i Rom in istituzioni scolastiche «speciali» è assai radicata <sup>(51)</sup>.

### **Kosovo**

Il Kosovo lamenta in parte gli stessi problemi, che riguardano la disoccupazione e l'iscrizione all'anagrafe così come l'igiene, la salute e l'istruzione. Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti sottolinea quest'ultimo fattore che, unito alla discriminazione sociale ed economica, provoca una sostanziale dipendenza dagli aiuti umanitari <sup>(52)</sup>, mentre l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) nota la mancanza di coordinamento tra le misure adottate in materia di istruzione e la loro attuazione pratica, nonché il modo tutt'altro che uniforme con cui le varie regioni affrontano il problema dell'adeguatezza degli alloggi <sup>(53)</sup>.

### **Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**

Nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, le principali preoccupazioni nel campo dei diritti umani, rilevate nel 2012, riguardano la discriminazione e la violenza sociale contro le minoranze, soprattutto ai danni dei Rom. Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti enumera le opportunità occupazionali negate ai Rom dai datori di lavoro, l'impossibilità di accedere ai fondi sociali pubblici, la percentuale eccessivamente elevata di bambini Rom presenti nelle scuole «speciali» segregate per studenti con disabilità mentali e infine il fatto che i proprietari vietino ai Rom l'ingresso nei propri esercizi. Nonostante gli sforzi compiuti dall'UE e dall'UNHCR, alcuni Rom non dispongono dei documenti d'identità necessari per fruire dei servizi pubblici <sup>(54)</sup>.

Questi problemi sono stati sottolineati anche dal commissario del Consiglio d'Europa per i diritti dell'uomo, dopo la visita effettuata nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia nel novembre 2012. Sono emersi povertà, disoccupazione, insediamenti separati in cui le condizioni di vita sono spesso inaccettabili e infine barriere all'accesso ai diritti sociali ed economici; tutto questo dipende, tra l'altro, dalla mancanza di documenti che attestino lo stato civile e l'identità personale. È stato rilevato che le misure adottate nel 2011 dalle autorità dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia per impedire ai propri cittadini di presentare domande di asilo «infondate» negli Stati membri dell'Unione europea incidono in misura sproporzionata sui Rom e in pratica equivalgono — a causa delle misure di controllo in uscita e della confisca dei documenti di viaggio — a un divieto di viaggiare <sup>(55)</sup>.

I centri d'informazione per i Rom istituiti in 11 comuni dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia cercano di svolgere opera di sensibilizzazione in merito ai diritti sociali ed economici, ma la loro azione è intralciata dalla limitata capacità economica e infrastrutturale, nonché dal fatto che gli addetti non hanno la qualifica di funzionari pubblici e si trovano in condizioni di precarietà occupazionale <sup>(56)</sup>. Per quanto riguarda gli specifici problemi sanitari dei Rom, tra le iniziative adottate ricordiamo l'assunzione di mediatrici, il miglioramento e l'ampliamento dell'attività

<sup>(50)</sup> Roma Education Fund (<http://www.romaeducationfund.hu/news/ref/news-and-events/roma-inclusion-component-dils-program-serbia>, ultimo accesso 8 ottobre 2013).

<sup>(51)</sup> «Analysis of the main obstacles and problems in access of Roma in Serbia to the right to education», Praxis, Belgrado, 2011, pagg. 39-40 ([http://www.praxis.org.rs/images/praxis\\_downloads/praxis-analysis-of-the-main-problems-and-obstacles-in-access-of-roma-in-serbia-to-the-right-to-education.pdf](http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/praxis-analysis-of-the-main-problems-and-obstacles-in-access-of-roma-in-serbia-to-the-right-to-education.pdf), ultimo accesso 7 novembre 2013).

<sup>(52)</sup> «Country report on human rights practices 2012 — Kosovo», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, pag. 29 (<http://www.state.gov/j/dri/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dliid=204301#wrapper>, ultimo accesso 27 agosto 2012).

<sup>(53)</sup> «Contribution to the progress review of the action plan of the strategy for the integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, 2009-15», OSCE, pag. 5 (<http://www.osce.org/kosovo/94856>, ultimo accesso 11 maggio 2013).

<sup>(54)</sup> «Country Report on Human Rights Practices 2012 — Macedonia», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, pag. 24 (<http://www.state.gov/j/dri/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dliid=204311#wrapper>, ultimo accesso 2 maggio 2013).

<sup>(55)</sup> «Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia from 26 to 29 November 2012», Strasburgo, 9 aprile 2013, pag. 4 (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2265118&SecMode=1&DocId=2002190&Usage=2>, ultimo accesso 2 maggio 2013).

<sup>(56)</sup> «Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia from 26 to 29 November 2012», Strasburgo, 9 aprile 2013, pag. 19 (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2265118&SecMode=1&DocId=2002190&Usage=2>, ultimo accesso 2 maggio 2013).

informativa (che hanno consentito di incrementare il numero di persone assicurate e di bambini vaccinati), e infine l'apertura di centri di consulenza e prevenzione presso le istituzioni sanitarie <sup>(57)</sup>.

## b. La situazione degli albanesi nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e in Serbia

Le persone di etnia albanese rappresentano all'incirca un quarto dei 2,1 milioni di abitanti della Macedonia <sup>(58)</sup>. I rapporti tra le comunità delle etnie macedone e albanese nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, tesi da decenni, sono nuovamente peggiorati nel 2012. Tra il 2011 e il 2012 sono stati segnalati numerosi incidenti, e la comunità albanese continua a lamentare un'insufficiente rappresentanza nei ministeri e nelle imprese pubbliche (nonostante qualche modesto miglioramento registrato dal 2001 in poi) oltre che nella pubblica amministrazione e in altre istituzioni governative <sup>(59)</sup>.

Secondo il Forum europeo per la democrazia e la solidarietà, le campagne elettorali del giugno 2013 hanno ulteriormente inasprito i rapporti etnici, già tradizionalmente poco pacifici, soprattutto nelle zone nordoccidentali del paese in cui prevale l'etnia albanese. È salita inoltre la tensione tra i due partiti etnici albanesi dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: sono state perpetrate numerose aggressioni contro le sedi sia dell'Unione democratica per l'integrazione (UDI) che del partito democratico degli albanesi (PDA) e in un'occasione sono stati esplosi otto colpi di arma da fuoco contro la sede dell'UDI a Tetovo <sup>(60)</sup>.

In Serbia molte denunce presentate dai membri della comunità albanese si riferiscono alla situazione, storicamente tesa, della valle di Preševo nel sud del paese, presso il confine tra ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Kosovo. La comunità albanese di quella valle, afflitta da povertà, disoccupazione e discriminazione, resta sottorappresentata nelle istituzioni pubbliche e soprattutto nella polizia e nell'apparato giudiziario <sup>(61)</sup>. La natura di tali problemi nella valle di Preševo ha favorito l'insorgere di gruppi disillusi e sempre più violenti <sup>(62)</sup>. La valutazione delle domande di asilo basate su queste situazioni è resa ancor più ardua dal fatto che molti albanesi del Kosovo detengono un passaporto serbo <sup>(63)</sup>.

## c. La situazione in Bosnia-Erzegovina/Republika Srpska

Oltre alle minoranze Rom menzionate in precedenza, anche altri gruppi etnici si trovano in qualche misura in una situazione di esclusione sociale in Bosnia-Erzegovina. Secondo l'UNHCR, nelle zone controllate dai serbi è rimasto un 5 % di persone di etnia musulmana e croata, mentre un ridotto numero di serbi è rimasto nelle zone controllate da croati e bosniaci. L'inadeguatezza delle infrastrutture di base e la mancanza di opportunità in campo occupazionale e scolastico inducono i richiedenti respinti a ritornare nei luoghi in cui costituiscono una maggioranza etnica, piuttosto che in quelli in cui vivevano prima della guerra <sup>(64)</sup>.

Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti riferisce che «gli esponenti delle minoranze che ritornano subiscono spesso intimidazioni e discriminazioni nelle assunzioni, vengono ostacolati nell'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e alle prestazioni pensionistiche e devono inoltre fare i conti con la cattiva qualità delle infrastrutture» <sup>(65)</sup>.

<sup>(57)</sup> «Third report submitted by Serbia pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the framework convention for the protection of national minorities, 14 March 2013», ACFC/SR/III(2013)001, Consiglio d'Europa, pagg. 69-70 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_3rd\\_SR\\_Serbia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Serbia_en.pdf), ultimo accesso 15 maggio 2013).

<sup>(58)</sup> Forum europeo per la democrazia e la solidarietà ([http://www.europeanforum.net/country/fyr\\_macedonia](http://www.europeanforum.net/country/fyr_macedonia), ultimo accesso 8 ottobre 2013).

<sup>(59)</sup> «Country report on human rights practices 2012 — Macedonia», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 10 maggio 2013, pag. 24 (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dliid=204311#wrapper>, ultimo accesso 2 maggio 2013).

<sup>(60)</sup> Forum europeo per la democrazia e la solidarietà, [http://www.europeanforum.net/country/fyr\\_macedonia](http://www.europeanforum.net/country/fyr_macedonia), ultimo accesso 8 ottobre 2013.

<sup>(61)</sup> Cfr. «Autonomy for the northern part of Kosovo: unfolding scenarios and regional consequences», Policy Paper Series 2012/05, Kosovar Institute for Policy Research and Development, luglio 2012 ([http://www.kipred.org/advCms/documents/46046\\_Autonomy%20for%20the%20northern%20part%20of%20Kosovo%20-%20Unfolding%20scenarios%20and%20regional%20consequences.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/46046_Autonomy%20for%20the%20northern%20part%20of%20Kosovo%20-%20Unfolding%20scenarios%20and%20regional%20consequences.pdf)).

<sup>(62)</sup> Il 17 maggio 2012 ha fatto la sua comparsa un nuovo gruppo armato, Lëvizja e Lirisë (movimento per la libertà), che ha sferrato attacchi contro un posto di blocco della polizia serba nel villaggio di Dobrosin presso Bujanovac — episodio che ha riportato alla memoria le aggressioni perpetrate dall'Esercito di liberazione di Preševo, Medveda e Bujanovac (UÇPMB), sciolto ufficialmente nel 2001.

<sup>(63)</sup> Cfr. per esempio «Kosovo citizens go passport shopping in Serbia», *EU Observer.com*, 16 settembre 2010 (<http://euobserver.com/news/30816>, ultimo accesso 6 novembre 2013).

<sup>(64)</sup> «From the unmixing to the remixing of peoples: UNHCR and minority returns in Bosnia», UNHCR, 2013, pag. 1 (<http://www.unhcr.org/520a4ccf9.html>, ultimo accesso 30 ottobre 2013).

<sup>(65)</sup> «Country report on human rights practices 2012 — Bosnia and Herzegovina», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 19 aprile 2013 ([http://www.ecoi.net/local\\_link/245173/355097\\_en.html](http://www.ecoi.net/local_link/245173/355097_en.html), ultimo accesso 30 ottobre 2013).

Nella Republika Srpska, in particolare, si segnalano casi di esponenti delle minoranze che, dopo aver fatto ritorno nel paese, subiscono esclusione sociale da parte della popolazione maggioritaria serba. Secondo l'International Crisis Group, le opportunità occupazionali costituiscono il problema più grave per coloro che ritornano nella Republika Srpska; infatti i serbi vengono deliberatamente preferiti ai bosniaci e ai membri di altri gruppi sia dalle imprese pubbliche che da quelle private <sup>(66)</sup>.

Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti menziona pure attacchi ai luoghi di culto delle minoranze e riferisce che il governo della Republika Srpska ha cancellato la residenza di bosniaci che potrebbero far ritorno nella Republika Srpska, «in pratica ostacolandone o impedendone il ritorno e/o la partecipazione politica dopo il ritorno» <sup>(67)</sup>.

### 3. Accesso al mercato del lavoro e disoccupazione

Come si è accennato in precedenza, l'appartenenza a un particolare gruppo etnico può provocare discriminazioni e quindi esclusione sociale, che comportano l'impossibilità di accedere al mercato del lavoro e infine sfociano nella povertà. Benché nei paesi dei Balcani occidentali la povertà non sia certo limitata ai soli gruppi minoritari, la situazione di questi ultimi è ulteriormente aggravata per diretta conseguenza dell'esclusione sociale. Pur trattandosi di fenomeni interconnessi, nel contesto della procedura di asilo i problemi sociali esercitano un peso maggiore sull'esame di una domanda di protezione internazionale. Dal momento che la povertà non costituisce di per sé un motivo valido, è plausibile dedurre che almeno alcuni dei richiedenti decidano di porre in primo piano, nella propria domanda, le questioni di esclusione sociale, anche se la vera motivazione risiede nelle cattive condizioni finanziarie derivanti dalla disoccupazione nel paese di origine <sup>(68)</sup>.

In Slovenia e in Svizzera, quasi tutte le domande presentate da richiedenti asilo dei Balcani occidentali indicavano nelle difficoltà di accedere al mercato del lavoro il motivo della partenza dal paese di origine. In Lussemburgo, Finlandia e Ungheria una percentuale compresa fra il 30 e l'80 % dei richiedenti asilo ha fatto altrettanto. L'accesso al mercato del lavoro viene menzionato in alcune domande (5-30 %) anche in Svezia e Austria. Tra gli Stati membri che hanno risposto al questionario, solo il Belgio segnala una percentuale inferiore al 5 % delle domande presentate dai richiedenti asilo di tutti i paesi dei Balcani occidentali in cui venga menzionato l'accesso al mercato del lavoro <sup>(69)</sup>.

Come illustreremo nelle sezioni seguenti, quasi tutti i paesi dei Balcani occidentali lamentano alti tassi di disoccupazione. In generale, il tasso di disoccupazione è più elevato per le donne e per le persone meno istruite; in alcuni paesi si registra pure un elevato livello di disoccupazione giovanile.

#### Albania

La difficoltà di accedere al mercato del lavoro costituisce un serio problema in Albania, dove il tasso di disoccupazione si è collocato al 13 % nel 2012 e al 12,8 % nel secondo trimestre del 2013 <sup>(70)</sup>; è possibile però che i tassi reali superino il 30 % a causa del prevalere di un'agricoltura che ha praticamente natura di sussistenza <sup>(71)</sup>. La disoccupazione pesa essenzialmente sulle donne, i gruppi vulnerabili, i giovani e coloro che hanno fatto ritorno

<sup>(66)</sup> «What does Republika Srpska want?», International Crisis Group, Europe Report n. 214, ottobre 2011, pag. 25 ([http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/214%20Bosnia%20--%20What%20Does%20Republika%20SRPSKA%20Want.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/214%20Bosnia%20--%20What%20Does%20Republika%20SRPSKA%20Want.pdf), ultimo accesso 28 ottobre 2013).

<sup>(67)</sup> «Country Report on Human Rights Practices 2012 — Bosnia and Herzegovina», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 19 aprile 2013 ([http://www.ecoi.net/local\\_link/245173/355097\\_en.html](http://www.ecoi.net/local_link/245173/355097_en.html), ultimo accesso 30 ottobre 2013).

<sup>(68)</sup> Per esempio «Stories behind visa liberalization: asylum seekers and irregular migration», Institute for Democracy and Mediation, Center for European and Security Affairs, febbraio 2013, pag. 5. Pur basandosi su un campione assai limitato, questo studio giunge alla seguente conclusione: «l'esperienza dei richiedenti asilo albanesi considerati nella presente analisi in Belgio, Francia e Grecia suggerisce che i principali «incentivi» che spingono i richiedenti asilo in quest'impresa siano per esempio le brevi procedure richieste dalla domanda di asilo, la possibilità di rispettare facilmente i criteri fissati dalle autorità del paese ospite e l'agevole accesso al paese allorché si presenta la domanda di asilo. Le motivazioni della domanda di asilo indicate dai richiedenti alle autorità competenti per l'asilo mostrano che le ragioni più importanti sono di natura economica».

<sup>(69)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime fornite dagli MSAC non si basano su dati quantitativi bensì sulle stime degli esperti e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(70)</sup> Trading Economics (<http://www.tradingeconomics.com/albania/unemployment-rate>, ultimo accesso 8 ottobre 2013).

<sup>(71)</sup> «The world factbook — Albania», CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>, ultimo accesso 4 giugno 2013). Secondo la stessa fonte «il settore agricolo, che impiega quasi metà degli occupati ma fornisce appena un quinto del PIL, è essenzialmente limitato alle piccole imprese familiari e all'agricoltura di sussistenza per la mancanza di attrezzature moderne, la scarsa chiarezza dei diritti di proprietà e la prevalenza di terreni frammentati e inefficienti».

nel paese <sup>(72)</sup>. Molte persone di etnia albanese sono emigrate e le loro rimesse continuano a rappresentare un'importante cespite di entrate <sup>(73)</sup>.

L'Albania resta uno dei paesi più poveri d'Europa, benché si registri una certa crescita dovuta in parte a un'economia in larga misura sommersa; i contatti tra il settore legale e quello sommerso sono limitati, e le strutture nel settore dell'energia e in quello dei trasporti sono inadeguate <sup>(74)</sup>. Il 18,1 % di coloro che hanno un'occupazione lavora nel settore pubblico, contro l'81,9 % del settore privato. La struttura occupazionale vede la netta prevalenza del settore agricolo: agricoltura 44,5 %; commercio 11,7 %; industria di trasformazione 7,1 %; edilizia 8,4 % <sup>(75)</sup>.

### Bosnia-Erzegovina

Nel 2013 il tasso di disoccupazione in Bosnia-Erzegovina viene stimato al 44 % — inferiore solo a quello del Kosovo — soprattutto a causa della difficile situazione economica provocata dalla crisi attuale e dalla pluriennale stagnazione seguita alla guerra civile, e aggravata dai problemi organizzativi derivanti dalla struttura tripartita del paese. Per finanziare i propri deficit di bilancio la Bosnia-Erzegovina ha ricevuto una serie di prestiti dal Fondo monetario internazionale (FMI) <sup>(76)</sup>.

Secondo il Consiglio d'Europa, «per affrontare le gravi difficoltà del mercato del lavoro del paese sarebbe necessario» un approccio maggiormente integrato al problema dell'occupazione, in modo da abbracciare tutte le politiche settoriali pertinenti <sup>(77)</sup>. Tuttavia, a causa della complessa struttura costituzionale e organizzativa della Bosnia-Erzegovina, i governi delle diverse entità non sono in grado di attuare le misure necessarie per il mercato del lavoro. È attivo nell'agricoltura il 20,5 % degli occupati e nell'industria il 32,6 %; la percentuale più alta è quella dei servizi, con il 47 % <sup>(78)</sup>.

### Serbia

Come rilevato dal comitato per i diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, in Serbia la disoccupazione è un fenomeno di transizione, strutturale e di lungo termine; la crisi economica globale ha poi aggravato i già elevati livelli di disoccupazione (che colpiscono soprattutto le donne), l'esigua quota dell'occupazione nel settore privato e la scarsa mobilità della forza lavoro <sup>(79)</sup>. Nel novembre 2011 la disoccupazione aveva raggiunto il 24 %, con un incremento del 10 % rispetto al 2007 <sup>(80)</sup>. L'agricoltura corrisponde al 21,9 % della struttura occupazionale, l'industria al 19,5 % e i servizi al 58,6 % <sup>(81)</sup>.

### Kosovo

Secondo una scheda informativa pubblicata nel 2013 da un organismo tedesco, il Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)/IOM, povertà e disoccupazione sono le principali minacce per la stabilità del Kosovo, paese in

<sup>(72)</sup> «Commission staff working document — Albania 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Albania 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 334 final, 10 ottobre 2012, pag. 48 ([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012\\_package/al\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012_package/al_rapport_2012_en.pdf), ultimo accesso 20 settembre 2013).

<sup>(73)</sup> Albania profile, BBC News, 27 giugno 2013 (<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17679574>, ultimo accesso 20 settembre 2013).

<sup>(74)</sup> Albania, Nations Online (<http://www.nationsonline.org/oneworld/albania.htm>, ultimo accesso 20 settembre 2013); «Common core document forming part of the reports of states parties — Albania [28 marzo 2012]», HRI/CORE/ALB/2012, Ufficio ONU dell'Alto commissario per i diritti umani, 3 settembre 2012, pag. 8 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/3256\\_1366037023\\_2012-09-03-alb.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/3256_1366037023_2012-09-03-alb.pdf), ultimo accesso 5 maggio 2013).

<sup>(75)</sup> «Common core document forming part of the reports of states parties — Albania [28 marzo 2012]», HRI/CORE/ALB/2012, Ufficio ONU dell'Alto commissario per i diritti umani, 3 settembre 2012, pag. 8 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/3256\\_1366037023\\_2012-09-03-alb.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/3256_1366037023_2012-09-03-alb.pdf), ultimo accesso 5 maggio 2013).

<sup>(76)</sup> «The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina», Consiglio d'Europa, 13 settembre 2013, pag. 18 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1379406374\\_xrefviewpdfbih.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1379406374_xrefviewpdfbih.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(77)</sup> «European Social Charter (revised) — European Committee of Social Rights, conclusions 2012 (Bosnia and Herzegovina)», Consiglio d'Europa, gennaio 2013, pag. 5 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1359466895\\_bosniaherzegovina2012-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1359466895_bosniaherzegovina2012-en.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(78)</sup> «The world factbook — Bosnia and Herzegovina», CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>, ultimo accesso 15 ottobre 2013).

<sup>(79)</sup> «Consideration of reports submitted by states parties under Article 16 and 17 of the covenant — Second periodic reports submitted by states parties: Serbia [24 marzo 2011]», E/C.12/SRB/2, Comitato per i diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, febbraio 2013, pag. 7 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_1365686481\\_e-c-12-srb-2-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1930_1365686481_e-c-12-srb-2-en.pdf), ultimo accesso 17 maggio 2013).

<sup>(80)</sup> «Mostly miserable», *The Economist*, 19 giugno 2012 (<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/06/balkan-economies>, ultimo accesso 8 ottobre 2013).

<sup>(81)</sup> «The world factbook — Serbia», CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>, ultimo accesso 14 giugno 2013).

cui 40 000 persone hanno bisogno dell'assistenza pubblica per mancanza di un reddito regolare e più di 500 000 lavorano nei paesi occidentali (soprattutto Germania e Svizzera) e inviano rimesse in patria. Il Kosovo lamenta il tasso di disoccupazione più elevato dei Balcani occidentali: alla fine del 2011 era senza lavoro circa il 45 % della popolazione in età lavorativa e 325 261 persone erano iscritte alle liste di disoccupazione. Il 40 % dei poveri ha meno di vent'anni e il 60 % meno di trenta; dal momento che la metà dei cittadini del Kosovo ha meno di 25 anni di età, ciò significa che circa 30 000 persone che ogni anno entrano nel mercato del lavoro corrono un elevato rischio di disoccupazione <sup>(82)</sup>.

### **Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**

Il mercato del lavoro dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è contrassegnato da scarsa partecipazione, bassi tassi di occupazione ed elevata disoccupazione, in particolare a danno dei giovani lavoratori, delle donne e dei soggetti meno istruiti <sup>(83)</sup>. Secondo l'ufficio statistico dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia nel 2011 la disoccupazione si è attestata al 31,4 % <sup>(84)</sup>. Nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia la struttura dell'occupazione è la seguente: agricoltura 11,4 %, industria 25,8 %, servizi 62,8 % <sup>(85)</sup>.

## **4. Infrastruttura sociale**

Secondo Svizzera e Slovenia, la mancanza di un'infrastruttura sociale (un sistema intatto di servizi sociali, prestazioni sociali e strutture sociali per disabili) costituisce un importante fattore di spinta in quasi tutte le domande presentate da cittadini WB; lo stesso fattore è stato citato anche in molte domande presentate in Austria e Ungheria. La mancanza di un'infrastruttura sociale è stata menzionata esplicitamente solo da un limitato numero di richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali in Svezia, Danimarca, Belgio e Lussemburgo (per i richiedenti di Kosovo, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia) e non è quasi mai stata citata come motivazione delle domande di asilo presentate in Lussemburgo (da richiedenti albanesi), Francia o Finlandia <sup>(86)</sup>.

In Albania, secondo la relazione UE del 2012 sui progressi compiuti, i disabili e la minoranza Rom subiscono ancora gli effetti della mancata inclusione sociale, mentre l'attuazione delle politiche in questo campo è messa a repentaglio dalla scarsità di finanziamenti <sup>(87)</sup>.

In Bosnia-Erzegovina, le singole persone sono esposte alla discriminazione «per quanto riguarda l'occupazione, gli alloggi e i servizi sociali nelle regioni non dominate dal proprio gruppo etnico» <sup>(88)</sup> mentre le agenzie dei servizi sociali lamentano generalmente scarsità di finanziamenti e personale <sup>(89)</sup>.

Per quanto riguarda il Kosovo, il Consiglio d'Europa segnala gli ostacoli costantemente incontrati da coloro che ritornano in patria per l'accesso ai servizi sociali e invoca decise misure strategiche per promuovere l'effettiva uguaglianza delle comunità Rom, ashkali ed egiziane nell'accesso a questi servizi <sup>(90)</sup>.

Per quanto riguarda l'inclusione sociale in Serbia, la Commissione europea segnala alcuni progressi, tra cui: l'adozione della legislazione attuativa per la legge sulle prestazioni sociali in materia d'indennità e l'introduzione di

<sup>(82)</sup> «Kosovo factsheet», Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013, pag. 6 ([http://www.bamf.de/SharedDocs/MILO-DB/EN/Rueckkehrfoerderung/Laenderinformationen/Informationsblaetter/cfs\\_kosovo-dl\\_en.html?nn=2503888](http://www.bamf.de/SharedDocs/MILO-DB/EN/Rueckkehrfoerderung/Laenderinformationen/Informationsblaetter/cfs_kosovo-dl_en.html?nn=2503888), ultimo accesso 10 settembre 2013).

<sup>(83)</sup> Mojsoska-Blazevski, N. e Kurtishi, N., «The Macedonian labour market: What makes it so deferent?», American College Skopje, 13 novembre 2012, pag. 2 ([http://mpr.ub.uni-muenchen.de/42045/1/MPRA\\_paper\\_42045.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/42045/1/MPRA_paper_42045.pdf), ultimo accesso 30 maggio 2013).

<sup>(84)</sup> «Macedonia in figures, 2012», Ufficio statistico di Stato della Macedonia, 2012, pag. 32 ([http://www.stat.gov.mk/Publikacii/Mak\\_Brojki\\_2012\\_A.pdf](http://www.stat.gov.mk/Publikacii/Mak_Brojki_2012_A.pdf)).

<sup>(85)</sup> «The world factbook — Macedonia» (ultimo aggiornamento 14 settembre 2013), CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mk.html>, ultimo accesso 14 giugno 2013).

<sup>(86)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(87)</sup> «Commission staff working document — Albania 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Albania 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 334 final, 10 ottobre 2012, pag. 48 ([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/al\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf), ultimo accesso 20 settembre 2013).

<sup>(88)</sup> «Annual report on political rights and civil liberties in 2012», Freedom House, gennaio 2013 (<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/bosnia-and-herzegovina>, ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(89)</sup> «Country Report on Human Rights Practices 2012 — Bosnia and Herzegovina», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 19 aprile 2013, pag. 26 ([http://www.ecci.net/local\\_link/245173/355097\\_en.html](http://www.ecci.net/local_link/245173/355097_en.html), ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(90)</sup> «Advisory committee on the framework convention for protection of national minorities — Third opinion on Kosovo adopted on 6 March 2013», Consiglio d'Europa, 10 settembre 2013 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_3rd\\_OP\\_Kosovo\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Kosovo_en.pdf), ultimo accesso 8 ottobre 2013).

trasferimenti mirati alle amministrazioni municipali per i servizi comunitari, il miglioramento dei servizi sociali, una modifica della legislazione sull'accessibilità dei servizi sociali (compreso il diritto dei beneficiari di sporgere denunce e reclami) e misure attive per migliorare l'inclusione sociale dei Rom <sup>(91)</sup>.

Nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sono stati segnalati modesti progressi nel trattamento di persone socialmente vulnerabili e/o disabili, in termini di deistituzionalizzazione dei servizi sociali e maggiore coinvolgimento della società civile nella fornitura di assistenza sociale. Sono però emersi limiti relativi al decentramento fiscale e amministrativo dei servizi sociali, alla rapida attuazione delle politiche adottate e all'integrazione sociale dei disabili <sup>(92)</sup>.

I centri di informazione per i Rom istituiti finora in 11 comuni dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia cercano di svolgere opera di sensibilizzazione in merito all'accesso ai diritti sociali ed economici, ma la loro azione è intralciata dalla limitata capacità economica e infrastrutturale, nonché dal fatto che gli addetti non hanno la qualifica di funzionari pubblici e si trovano in condizioni di precarietà occupazionale <sup>(93)</sup>.

In questi quattro paesi la qualità dei servizi sociali è inadeguata essenzialmente a causa degli scarsi finanziamenti e delle restrizioni di bilancio. Chi non viene iscritto all'anagrafe alla nascita e quindi non dispone di documenti personali non può fruire di prestazioni pubbliche, come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e i servizi sociali, e neppure accedere al mercato del lavoro regolare. I paesi WB, consapevoli di tale problema, cercano di migliorare l'iscrizione all'anagrafe dei Rom per mezzo di vari programmi, in modo da garantire loro l'accesso ai servizi pubblici.

## 5. Esistenza di sistemi sociali paralleli

L'esistenza di sistemi sociali paralleli (che si manifestano con atti ostili quali faide familiari o vendette) rappresenta un'altra importante motivazione delle domande in alcuni Stati membri. A differenza di quanto si è notato per i problemi analizzati in precedenza, però, questo fenomeno sembra riguardare unicamente gli albanesi in Kosovo, e in particolare in Albania. Nelle risposte al questionario le conseguenze dei sistemi sociali paralleli sono state citate come motivazione della domanda di asilo in quasi tutte le domande (oltre l'80 % del totale) presentate da cittadini dei Balcani occidentali in Belgio, Ungheria e Svizzera. In questi paesi, i richiedenti sono in larga misura albanesi provenienti dal settentrione dell'Albania e dal Kosovo, oltre che Rom di quelle stesse zone. Anche Finlandia, Lussemburgo, Slovenia e Danimarca citano questo motivo per molte domande (percentuali comprese fra il 30 % e l'80 %). Ancora una volta, tale motivazione della domanda di asilo è menzionata in primo luogo da persone di etnia albanese provenienti dal Kosovo e dall'Albania <sup>(94)</sup>.

Per quanto riguarda le definizioni, istituzioni e attori differenti attribuiscono differenti significati ai termini «faida familiare» e «omicidio connesso a una faida familiare». A giudizio del relatore speciale delle Nazioni Unite per le esecuzioni extragiudiziarie, secondo la concezione tradizionale, un omicidio connesso a una faida familiare può essere definito una vendetta premeditata del sangue versato, consumata a livello familiare: cioè il caso in cui la famiglia della vittima di un omicidio uccide un membro della famiglia dell'assassino per ristabilire l'onore e risarcire il sangue versato con il primo delitto; una definizione meno ristretta potrebbe però considerare qualsiasi omicidio perpetrato per vendetta tra famiglie come episodio di una faida familiare, «indipendentemente da qualsiasi riferimento alla necessità di risarcire il sangue versato e ristabilire l'onore, o alla prevalenza di considerazioni legate alla prospettiva della faida familiare» <sup>(95)</sup>. Secondo concezioni ancora più ampie, persino omicidi privi di

<sup>(91)</sup> «Commission staff working document — The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Ex Repubblica jugoslava di Macedonia 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 333 final, [http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1350307531\\_serbia-rapport-2012-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1350307531_serbia-rapport-2012-en.pdf), pag. 46 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1350307531\\_serbia-rapport-2012-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1350307531_serbia-rapport-2012-en.pdf), ultimo accesso 3 maggio 2013).

<sup>(92)</sup> «Commission staff working document — Serbia 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Serbia 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 332 final, 10 ottobre 2012, pag. 16 ([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf), ultimo accesso 5 luglio 2013).

<sup>(93)</sup> «Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia from 26 to 29 November 2012», Strasburgo, 9 aprile 2013, pag. 19 (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2265118&SecMode=1&DocId=2002190&Usage=2>, ultimo accesso 2 maggio 2013).

<sup>(94)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(95)</sup> «UN Special Rapporteur on extrajudicial executions, Mr Philip Alston, Mission to Albania (15 to 23 February 2010)» (<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9838&LangID=E>, ultimo accesso 5 maggio 2013).

una dimensione familiare (per esempio delitti commessi tra gang rivali) si potrebbero considerare il risultato di una faida <sup>(96)</sup>.

Oltre alle divergenti definizioni sopra illustrate, il fatto che questi delitti non vengano sempre denunciati, la limitata attenzione riservata a tali problemi e la tendenza a sopravvalutare la questione oppure a far rientrare retoricamente anche omicidi comuni nel quadro delle faide familiari rende assai difficile stimare la portata di questo fenomeno.

## Albania

L'Albania ha modificato il proprio codice penale, inasprendo le pene per gli omicidi commessi nell'ambito di una faida familiare <sup>(97)</sup> e ha adottato misure per combattere la corruzione negli organismi nazionali che si occupano di questo problema ed emettono certificati per «autenticare» la realtà della faida <sup>(98)</sup>. Tuttavia, secondo il ministero degli Interni del Regno Unito, ad esempio, si verificano ancora faide familiari in Albania <sup>(99)</sup>, benché sia arduo monitorare le dimensioni del fenomeno a causa delle discrepanze statistiche sulle faide familiari e sugli omicidi a esse connessi <sup>(100)</sup>.

Per quanto riguarda in particolare gli omicidi, i dati utilizzati dai gruppi della società civile sono a loro volta alquanto oscillanti. Il relatore speciale delle Nazioni Unite cita un'organizzazione intensamente attiva sul campo, che segnala una notevole diminuzione negli ultimi cinque anni; ormai ogni anno verrebbero commessi solo pochi omicidi connessi a faide familiari <sup>(101)</sup>. Altre ONG e media locali parlano invece di molti di tali delitti ogni anno, e di centinaia di bambini rimasti isolati a causa di questo fenomeno <sup>(102)</sup>. Altri articoli apparsi sui media segnalano addirittura centinaia di omicidi commessi ogni anno nell'ambito di faide familiari <sup>(103)</sup>. Secondo le statistiche governative utilizzate dalle Nazioni Unite, comunque, il numero di questi crimini è costantemente diminuito, dai 45 del 1998 all'unico caso del 2009 <sup>(104)</sup>. *Balkan Insight* cita come fonte la relazione del mediatore, che riferisce 98 omicidi commessi per vendetta dal 2001 al 2011, compresi i cinque perpetrati nei primi nove mesi del 2012 <sup>(105)</sup>.

Come indicato dalla risposta fornita alla richiesta d'informazioni della Commissione immigrazione e rifugiati del Canada (IRB) il codice penale albanese prevede una pena non inferiore a 25 anni di carcere o all'ergastolo per gli omicidi commessi nel contesto di faide familiari; inoltre, questi reati vengono effettivamente perseguiti. Tuttavia, dal momento che il sistema giudiziario non è certo immune dalla corruzione, è possibile ricorrere a bustarelle per mitigare le accuse <sup>(106)</sup>.

L'UNHCR di Tirana spiega che la vendetta è un meccanismo di coscienza sociale sviluppatosi in alcune comunità albanesi per la costante assenza e mancanza di autorità dello Stato; per tale motivo il Kanun — il codice delle leggi tradizionali albanesi — ha sostituito presso quelle comunità la legge imposta dallo Stato, soprattutto nelle zone più remote e montuose del paese <sup>(107)</sup>.

<sup>(96)</sup> Ibidem. «La definizione più ampia e discutibile abbraccerebbe qualsiasi omicidio, in quanto suscettibile di indurre, prima o poi, la famiglia della vittima a cercare vendetta contro la famiglia dell'assassino. Un approccio non meno discutibile include, tra le famiglie autoisolate «a causa di una faida familiare», casi in cui non si è verificato alcun omicidio e non vi sono elementi netti o formali di autoisolamento, ma nei quali un'aggressione fisica, una minaccia o una violenta controversia hanno innescato una faida familiare o locale».

<sup>(97)</sup> Dopo le modifiche apportate al codice penale della Repubblica di Albania nel maggio 2013, la pena per l'omicidio motivato da una faida familiare è stata portata a 28 anni di carcere o all'ergastolo, mentre il codice penale precedente prevedeva 20 anni di carcere o l'ergastolo. Qualora il delitto venga commesso con almeno due aggravanti, ai sensi dell'articolo 50 del nuovo codice penale esso è punibile con 38 anni di carcere o con l'ergastolo.

<sup>(98)</sup> «Il ministero degli Interni albanese ha istituito, si afferma, una task force per affrontare il problema dei documenti contraffatti relativi a faide familiari, utilizzati da richiedenti asilo. Il direttore della polizia e il ministro degli Interni albanesi si sono impegnati a perseguire i fabbricanti di tali documenti contraffatti», in «Albania country of origin information (CoI) report», Agenzia britannica per le frontiere, 30 marzo 2012, sezione 9.32, pag. 40 (<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/coi/albania/report-03-12.pdf?view=Binary>, ultimo accesso 8 ottobre 2013).

<sup>(99)</sup> «Operational guidance note — Albania», Agenzia britannica per le frontiere, maggio 2013, pagg. 12-15 (<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/countryspecificasylumpolicyogms/albania-ogn?view=Binary>, ultimo accesso 24 settembre 2013).

<sup>(100)</sup> «Blood feuds still blight Albanian lives, report says», *Balkan Insight*, 3 aprile 2013 (<http://www.balkaninsight.com/en/article/blood-feuds-still-blight-albanian-lives-report-says>, ultimo accesso 11 settembre 2013).

<sup>(101)</sup> «UN Special Rapporteur on extrajudicial executions, Mr Philip Alston, Mission to Albania (15 to 23 February 2010)» (<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9838&LangID=E>, ultimo accesso 5 maggio 2013).

<sup>(102)</sup> «Blood feuds still blight Albanian lives, report says», *Balkan Insight*, 3 aprile 2013 (<http://www.balkaninsight.com/en/article/blood-feuds-still-blight-albanian-lives-report-says>, ultimo accesso 11 settembre 2013).

<sup>(103)</sup> «UN Special Rapporteur on extrajudicial executions, Mr Philip Alston, Mission to Albania (15 to 23 February 2010)» (<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9838&LangID=E>, ultimo accesso 5 maggio 2013).

<sup>(104)</sup> Ibidem.

<sup>(105)</sup> «Blood feuds still blight Albanian lives, report says», *Balkan Insight*, 3 aprile 2013 (<http://www.balkaninsight.com/en/article/blood-feuds-still-blight-albanian-lives-report-says>, ultimo accesso 11 settembre 2013).

<sup>(106)</sup> «Statistics on blood feuds; state protection and support services available to those affected by blood feuds, including whether individuals have been prosecuted for blood-feud-related crimes (2007 — September 2010) [ALB103573.E]», Commissione immigrazione e rifugiati del Canada, 15 ottobre 2010 ([http://www.ecoi.net/local\\_link/148535/249717\\_en.html](http://www.ecoi.net/local_link/148535/249717_en.html), ultimo accesso 8 novembre 2013).

<sup>(107)</sup> Riunione con l'UNHCR di Tirana (22 luglio 2013) nel corso della visita di studio dell'EASO.

Si noti che, come illustra la figura 16, le domande provenienti dall'Albania registrano la percentuale più elevata di riconoscimenti e che lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra è la forma di protezione più comunemente utilizzata in questi casi. Benché gli Stati membri non conservino normalmente metadati sulle motivazioni specifiche del riconoscimento dello status e lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra abbracci un'ampia gamma di situazioni differenti, negli anni più recenti — secondo le stime delle rispettive autorità — quasi tutte le decisioni positive adottate in Belgio per gli albanesi (e oltre il 60 % di quelle adottate in Francia) riguardavano casi di vendetta.

### Kosovo

In Kosovo le faide familiari sono frequenti soprattutto nelle aree montuose e periferiche e in qualche altra zona vicina al confine con l'Albania. Dopo la fine della guerra nel 1999, si è registrata nel paese una recrudescenza delle faide familiari: secondo le fonti citate dall'IRB, si stima che tra il 1999 e il 2004 in Kosovo siano stati commessi 50 omicidi collegati a faide familiari <sup>(108)</sup>.

## 6. Infrastruttura sanitaria

### a. Sistemi sanitari carenti

Dalle risposte al questionario emerge che la mancanza di infrastrutture sanitarie può costituire un importante fattore di spinta sussidiario, menzionato in quasi tutte (oltre l'80 %) le domande presentate in Slovenia; in molte domande (30-80 %) in Austria, Finlandia, Lussemburgo (per i richiedenti provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia) e Svizzera (per i richiedenti provenienti da Serbia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia); e in alcune domande (5-30 %) in Lussemburgo (per i richiedenti provenienti da Albania, Serbia e Kosovo), Svezia, Belgio e Svizzera (per i richiedenti provenienti da Albania e Kosovo) <sup>(109)</sup>.

### Albania

Dopo il crollo del regime comunista, il sistema sanitario albanese ha dovuto affrontare molteplici difficoltà. Durante gli sconvolgimenti politici del 1991-1992 e nel clima di prevalente violenza politica, sono stati distrutti quasi il 25 % dei centri sanitari urbani e circa il 65 % dei presidi sanitari rurali <sup>(110)</sup>.

L'assistenza sanitaria viene erogata gratuitamente tramite una vasta rete di centri sanitari principali, cliniche e ambulatori specialistici in 36 distretti del paese. Fuori da Tirana vi è però carenza di cure specialistiche e forniture mediche, e l'assistenza fornita sia d'urgenza sia in caso d'incidenti è generalmente limitata in tutto il paese, benché il numero dei medicinali registrati sia oggi alquanto elevato <sup>(111)</sup>.

La corruzione nel sistema sanitario rimane un fenomeno diffuso <sup>(112)</sup>. Il ricorso a bustarelle per sveltire le procedure burocratiche è frequente soprattutto nel sistema sanitario <sup>(113)</sup>.

<sup>(108)</sup> «Kosovo: Blood feuds (gyakmarria) and availability of state protection», Commissione immigrazione e rifugiati del Canada, 28 agosto 2009 (<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=topic&tocid=45a5fb512&toid=47f22b8b2&publisher=&type=&coi=&docid=4e426e862&skip=0>, ultimo accesso 23 settembre 2013).

<sup>(109)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(110)</sup> Nuri, B. in Tragakes, E. (a cura di), *Healthcare systems in transition: Albania*, European Observatory on Healthcare Systems, Copenhagen, vol. 4, n. 6, 2002, pagg. 11-12 ([http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/96426/E80089.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/96426/E80089.pdf), ultimo accesso 2 maggio 2013).

<sup>(111)</sup> «Albania country of origin information (COI) report», Agenzia britannica per le frontiere, 30 marzo 2012, pag. 100 (<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/coi/albania/report-03-12.pdf?view=Binary>, ultimo accesso 11 giugno 2013).

<sup>(112)</sup> «In Albania, an underfunded healthcare system leads to bribery», *SETimes*, 24 gennaio 2013 ([http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2012/01/24/feature-03](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/01/24/feature-03), ultimo accesso 15 maggio 2013).

<sup>(113)</sup> «Corruption in Albania: Bribery as experienced by the population», Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, 2011, pag. 4 ([http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania\\_corruption\\_report\\_2011\\_web\\_small.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania_corruption_report_2011_web_small.pdf), ultimo accesso 30 aprile 2013).

## Kosovo

Il libro bianco pubblicato nel 2009 dall'Assemblea della Repubblica del Kosovo illustra le pesanti conseguenze, per l'assistenza sanitaria nel paese, delle carenze del sistema socialista e dei danni prodottisi nel periodo 1997-1999. Nonostante la ricostruzione e le riforme introdotte nel sistema sanitario a partire dal 1999, la ripresa e gli effettivi progressi delle infrastrutture edilizie lasciano ancora a desiderare <sup>(114)</sup>.

Il Kosovo non dispone di un sistema di previdenza sanitaria. Benché i cittadini possano accedere gratuitamente all'assistenza sanitaria pubblica, un gran numero di servizi sanitari e di medicinali deve essere pagato dai diretti interessati <sup>(115)</sup>.

Nonostante i considerevoli investimenti effettuati con il sostegno della comunità internazionale e delle ONG, la Federazione internazionale della Croce Rossa (IFRC) giudica che il sistema di assistenza sanitaria del Kosovo non sia in grado di far fronte alle basilari esigenze sanitarie odierne, e valuta la fornitura di assistenza sanitaria gravemente carente e limitatissimo l'accesso alle prestazioni sanitarie specializzate <sup>(116)</sup>.

Il Centro di ricerca europeo contro la corruzione e per il potenziamento istituzionale (ERCAS) segnala per il Kosovo una situazione di corruzione diffusa nei servizi pubblici fondamentali, comprese l'assistenza sanitaria ma anche l'istruzione e la pubblica amministrazione. Le bustarelle e i doni offerti comunemente ai medici vengono giustificati con i bassi stipendi di medici, insegnanti e magistrati; sono stati anche riferiti casi di medici che si sono rifiutati di curare pazienti senza il pagamento di una bustarella <sup>(117)</sup>. Le stesse autorità kosovare hanno indicato nei problemi sanitari uno dei motivi che possono spingere i cittadini del Kosovo a chiedere asilo in uno degli Stati membri dell'Unione europea <sup>(118)</sup>.

## Serbia

Nel 2012 la Commissione europea non ha riscontrato alcun progresso nel settore della sanità pubblica in Serbia, stimando anzi che la complessiva sostenibilità finanziaria del sistema sia «messa seriamente a repentaglio» dalle cattive condizioni finanziarie del fondo per la sanità pubblica; è stato anche rilevato che la sanità, come l'istruzione, è afflitta da corruzione <sup>(119)</sup>. Nel 2011 il governo serbo ha preso atto delle frequenti segnalazioni di casi di corruzione e si è impegnato a stroncare la corruzione nel settore sanitario <sup>(120)</sup>; i media hanno anzi riferito una serie di arresti <sup>(121)</sup>.

## Ex Repubblica jugoslava di Macedonia

Il sistema sanitario dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia si basa sulle assicurazioni. Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, il Fondo per le assicurazioni sanitarie deve risolvere i problemi della raccolta dei contributi e della fluttuazione dei debiti per il pagamento dei servizi sanitari <sup>(122)</sup>.

<sup>(114)</sup> «Kosovo social inclusion challenges», Libro bianco, Assemblea della Repubblica del Kosovo, ottobre 2009, pag. 21 (<http://www.assembly-kosova.org/common/docs/kosovo-social.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2013).

<sup>(115)</sup> «BTI 2012 — Kosovo country report», Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2012, pag. 6 (<http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Kosovo.pdf>, ultimo accesso 2 maggio 2013).

<sup>(116)</sup> «Kosovo consolidated development operational report, January-June 2013», Federazione Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, 2013, pag. 5 (<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Kosovo%20MYR%20MAAKV001.pdf>, ultimo accesso 27 agosto 2013).

<sup>(117)</sup> «A diagnosis of corruption in Kosovo», documento di lavoro n. 8, Centro di ricerca europeo contro la corruzione e per il potenziamento istituzionale, settembre 2010, pag. 9 (<http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-8-Diagnosis-of-Corruption-in-Kosovo-new.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2013).

<sup>(118)</sup> Risposte al questionario dell'EASO.

<sup>(119)</sup> «Commission staff working document — Serbia 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Serbia 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 332 final, 10 ottobre 2012, pag. 60 ([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf), ultimo accesso 3 maggio 2013).

<sup>(120)</sup> «Serbia vows tough medicine against healthcare fraud», *SETimes*, 10 ottobre 2011 ([http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2011/10/10/feature-04](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2011/10/10/feature-04), ultimo accesso 3 maggio 2013).

<sup>(121)</sup> «Serbia battles brain drain of healthcare workers», *SETimes*, 24 dicembre 2012 ([http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2012/02/24/feature-04](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/02/24/feature-04), ultimo accesso 6 maggio 2013).

<sup>(122)</sup> «Country cooperation strategy at glance — The Former Yugoslav Republic of Macedonia», Organizzazione mondiale della sanità, aggiornato nel maggio 2011 ([http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccsbrief\\_mkd\\_en.pdf](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_mkd_en.pdf), ultimo accesso 2 maggio 2013).

I servizi sanitari vengono erogati da istituzioni pubbliche e private. È in corso la privatizzazione delle principali organizzazioni sanitarie pubbliche, nel tentativo di migliorare la qualità attraverso la concorrenza; ne risulta un deflusso di personale medico qualificato dal settore pubblico a quello privato, di cui viene così stimolata la crescita.

Anche nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sul sistema sanitario grava il peso della corruzione. L'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) segnala che «oltre la metà (58 %) dei cittadini che pagano bustarelle le versano ai medici»<sup>(123)</sup>.

### Bosnia-Erzegovina

In Bosnia-Erzegovina l'assistenza sanitaria viene erogata ai cittadini da enti sia pubblici che privati, ma nel settore pubblico la fornitura dei servizi lamenta numerose carenze: scarsa motivazione del personale, cattive condizioni di lavoro e squilibri geografici. Per di più, lo sviluppo del settore privato non segue criteri tali da sopperire alle debolezze del settore pubblico; il privato è regolamentato in maniera inadeguata e opera come un'entità isolata, «fortemente indirizzata al profitto»<sup>(124)</sup>. In generale, il settore pubblico è giudicato corrotto da molti osservatori. Nei campi dell'istruzione superiore e dell'assistenza sanitaria, a quanto risulta, spesso anche per fruire dei servizi più comuni è necessario ricorrere a «bustarelle o ad altre forme di pagamenti irregolari o di doni»<sup>(125)</sup>.

## b. Problemi sanitari di particolari gruppi

Nel questionario gli Stati membri venivano specificamente invitati a indicare l'importanza che i problemi di carattere sanitario potevano avere, come fattore di spinta, per alcuni gruppi particolari.

I problemi sanitari di particolari gruppi etnici sono stati menzionati come fattore di spinta in quasi tutte le domande (oltre l'80 %) presentate in Lussemburgo (per i richiedenti provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia) e in Svizzera (per i richiedenti provenienti da Kosovo, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia); in molte domande (30-80 %) in Austria e Lussemburgo (per i richiedenti provenienti da Serbia e Kosovo); in alcune domande (5-30 %) in Finlandia, Svizzera e Lussemburgo (per i richiedenti provenienti dall'Albania); e raramente o mai (meno del 5 %) in Slovenia<sup>(126)</sup>.

Nelle risposte al questionario, la Svizzera ha specificato che soprattutto i richiedenti asilo Rom segnalano sovente problemi di carattere sanitario.

Oltre alla corruzione diffusa nei sistemi di assistenza sanitaria (e già osservata in precedenza), altri fattori rendono ancor più arduo per i Rom accedere al sistema sanitario pubblico nei paesi dei Balcani occidentali: essi infatti, alla nascita, non sono stati iscritti all'anagrafe e non dispongono quindi di documenti di identità. L'ultima indagine dell'UNHCR sulle persone a rischio di diventare apolidi in Serbia rileva che l'1,5 % della popolazione Rom non è iscritta all'anagrafe alla nascita, il 5,4 % non possiede documenti di identità e il 2,3 % non compare nei registri anagrafici<sup>(127)</sup>. L'UNHCR attribuisce alla discriminazione e all'emarginazione la mancata iscrizione anagrafica alla nascita<sup>(128)</sup>.

Il commissario del Consiglio d'Europa per i diritti dell'uomo ha chiesto di sviluppare senza indugio nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia politiche specifiche per l'accesso dei Rom alla scuola, al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria e agli alloggi<sup>(129)</sup>. Tra le iniziative adottate in Serbia per gli specifici problemi sanitari dei Rom

<sup>(123)</sup> «Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as experienced by the population», Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, 2011, pag. 8 ([http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption\\_report\\_fYR\\_Macedonia\\_FINAL\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf), ultimo accesso 30 aprile 2013).

<sup>(124)</sup> Slipicevic, O., Malicbegovic, A., «Public and private sector in the healthcare system of the federation Bosnia and Herzegovina: Policy and strategy», *Materia Socia Medica*, vol. 24, n. 1, gennaio 2012, pag. 1 (<http://www.scopemed.org/fulltextpdf.php?mno=17034>, ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(125)</sup> «Country report on human rights practices 2012 — Bosnia and Herzegovina», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 19 aprile 2013, pag. 22 (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dliid=204268#wrapper>, ultimo accesso 9 ottobre 2013).

<sup>(126)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(127)</sup> «Persons at risk of statelessness», UNHCR, giugno 2011, pag. 5 (<http://www.unhcr.rs/media/statelessness.pdf>, ultimo accesso 8 ottobre 2013).

<sup>(128)</sup> Ibidem.

<sup>(129)</sup> «Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia from 26 to 29 November 2012», Strasburgo, 9 aprile 2013, pag. 4 (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2265118&SecMode=1&DocId=2002190&Usage=2>, ultimo accesso 2 maggio 2013).

ricordiamo l'assunzione di mediatrici, un migliore accesso a una più ampia attività informativa (che ha consentito di incrementare il numero di persone assicurate e di bambini vaccinati) e infine l'apertura di centri di consulenza e prevenzione presso le istituzioni sanitarie <sup>(130)</sup>.

## 7. Problemi relativi all'istruzione nel paese di origine

I problemi relativi all'istruzione nel paese di origine compaiono con minore frequenza, nelle domande di asilo, tra i motivi che hanno indotto a lasciare il paese. Nelle risposte al questionario sono stati indicati essenzialmente dalla Slovenia e in misura minore da Danimarca e Svizzera (per i richiedenti provenienti da Serbia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia). Anche in Austria, Finlandia, Lussemburgo e Svizzera i problemi relativi all'istruzione sono talvolta citati dai richiedenti <sup>(131)</sup>.

In generale, i sistemi educativi dei paesi dei Balcani occidentali non sono ancora riusciti a superare i problemi provocati dal crollo dei regimi comunisti <sup>(132)</sup>.

Inoltre, come ricordato in precedenza nel corso di questo capitolo, le minoranze dei paesi dei Balcani occidentali continuano a incontrare difficoltà di accesso ai servizi fondamentali, compresa l'istruzione, e i Rom sono presenti in misura eccessiva nelle cosiddette scuole «speciali» <sup>(133)</sup>. Viene inoltre segnalata un'estesa corruzione per quanto riguarda l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria <sup>(134)</sup>.

## 8. Conclusione

Sulla base delle risposte fornite dagli esperti degli MSAC e da altri importanti interlocutori, il principale fattore di spinta che determina la decisione, da parte di alcuni cittadini dei WB, di chiedere asilo negli MSAC sembra identificarsi con i problemi sociali di gruppi specifici, a loro volta strettamente connessi — soprattutto nel caso dei Rom — alla disoccupazione e alla povertà. I problemi di accesso al mercato del lavoro possono poi spingere molte persone ad affidarsi a servizi e infrastrutture sociali (tra cui le prestazioni sociali) che si rivelano insufficienti e costituiscono così un terzo fattore di spinta. Alla ricerca di una vita migliore, costoro si spostano verso paesi più sviluppati, dove le possibilità di dare sostentamento alla propria famiglia sono maggiori (grazie a un lavoro retribuito oppure alle prestazioni sociali). Nel caso dell'Albania e in misura minore del Kosovo, molti richiedenti continuano a citare, come motivazione delle proprie domande di asilo, le faide familiari, benché le effettive dimensioni di questo fenomeno sembrino limitate. Si noti infine che le carenze e le difficoltà di accedere all'assistenza sanitaria nella regione possono anch'esse costituire un fattore di spinta per un considerevole numero di richiedenti asilo.

Quindi nei diversi paesi dei Balcani occidentali i fattori di spinta presentano tratti simili. In primo luogo, tutti i principali paesi esaminati devono far fronte ai gravi problemi innescati dalla transizione da un regime comunista unitario a sistemi democratico-capitalistici nazionali — problemi ulteriormente aggravati, soprattutto in Kosovo e in Serbia, dalle guerre recenti. Questa situazione, connessa alle differenze etniche e culturali che abbiamo già illustrato in questo capitolo, conosce una logica evoluzione: in un paese in via di transizione, in cui il mercato del lavoro è fragile, i sistemi sanitario e scolastico si stanno ancora evolvendo e le strutture sociali sono carenti, le minoranze devono spesso far fronte a problemi finanziari, sociali e sanitari più gravi di quelli che interessano la popolazione maggioritaria.

Benché gli MSAC non considerino quasi mai tali fattori un motivo sufficiente per riconoscere la protezione ai sensi della legislazione nazionale o internazionale, bisogna comunque sottolineare che non tutte le domande di asilo

<sup>(130)</sup> «Third report submitted by Serbia pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the framework convention for the protection of national minorities», ACFC/SR/III(2013)001, Consiglio d'Europa, 14 marzo 2013, pagg. 69-70 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_3rd\\_SR\\_Serbia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Serbia_en.pdf), ultimo accesso 15 maggio 2013).

<sup>(131)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(132)</sup> Cfr. per esempio, Stensaker, B. et al., «De-institutionalization and reconstruction of higher education systems — The case of the western Balkan countries», Higher Education Research and Policy, pubblicazione prevista nel 2014 (<http://www.herdata.org/research/de-institutionalization-and-reconstruction-of-higher-education-systems-the-case-of-the-western-balkan-countries/69>, ultimo accesso 4 luglio 2013).

<sup>(133)</sup> Cfr. la sezione «La situazione dei Rom».

<sup>(134)</sup> Cfr. la sezione «Problemi sanitari di particolari gruppi».

sono ritenute infondate e che, in alcuni casi, misure cumulative di discriminazione possono essere considerate una persecuzione, che costituisce un motivo per riconoscere la protezione <sup>(135)</sup>. Di conseguenza, gli MSAC rilevano che tutte le domande di asilo presentate da cittadini dei Balcani occidentali richiedono sempre una valutazione individuale.

---

<sup>(135)</sup> «Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1, Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979», UNHCR, paragrafo 53 (<http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>, ultimo accesso 4 ottobre 2013).

# Capitolo 3: Fattori di attrazione

## 1. Introduzione

Nel presente capitolo si cerca di individuare e analizzare i fattori suscettibili di determinare la scelta del paese di destinazione, rispetto alle alternative possibili, da parte dei richiedenti asilo provenienti dai paesi WB. Prima del seminario iniziale sulla cooperazione pratica, svoltosi nel marzo 2013, le autorità degli MSAC sono state invitate a elencare i potenziali fattori di attrazione che inducono alcuni cittadini dei paesi WB a chiedere asilo in certi Stati europei. Successivamente, in un questionario di follow-up, gli MSAC intervistati sono stati invitati a stimare — sulla base dei pareri dei loro esperti — i potenziali fattori di attrazione giudicati più rilevanti rispetto al flusso di richiedenti WB. Sono stati distinti i fattori di attrazione che esercitano una **forte influenza**, **qualche influenza**, oppure **nessuna influenza** sulla scelta della destinazione da parte dei richiedenti asilo. Come illustreremo, spesso i fattori sono in pratica interconnessi.

	AT	BE	CH	DE	FR	HU	LU	SE
Lunghi tempi di trattamento	Red	Yellow	Red	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow
Prestazioni in denaro	Red	Green	Red	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow
Ruolo della diaspora esistente	Yellow	Red	Red	Yellow	Red	Green	Red	Yellow
Possibilità di trovare lavoro in maniera legale o illegale	Red	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Vicinanza geografica	Yellow	Yellow	Red	Red	White	Red	Yellow	Yellow
Ruolo di organizzatori e agenzie di viaggio	Green	Yellow	Red	Red	White	Red	Yellow	Yellow

Forte influenza	Qualche influenza	Nessuna influenza	N/D
-----------------	-------------------	-------------------	-----

**Figura 22. Prevalenza delle differenti motivazioni nelle domande di asilo presentate (tra gennaio 2011 e aprile 2013) nei primi otto MSAC di destinazione**

Sulla base delle risposte fornite al questionario dagli esperti nazionali, i primi otto paesi di destinazione hanno indicato nella **durata della procedura di asilo** uno dei fattori più importanti. Alcuni degli MSAC che ricevono i flussi di richiedenti asilo più cospicui dai Balcani occidentali, come Austria, Germania, Lussemburgo e Svizzera, ritengono che proprio questo sia il fattore di attrazione principale. Per la Svezia il fattore che esercita la maggiore influenza nell'attrarre le domande di asilo di cittadini di quella regione è il periodo di permanenza totale (dall'arrivo al ritorno) anziché il tempo di trattamento delle domande di asilo. Nel corso della visita di studio nei Balcani occidentali, anche diversi altri interlocutori hanno indicato nel lungo tempo di trattamento un importantissimo fattore di spinta <sup>(136)</sup>.

Il motivo per cui una procedura lunga può risultare particolarmente invitante è legato alle prestazioni in denaro e di altro tipo ricevute durante il periodo in cui le domande vengono trattate. I due elementi sono quindi inseparabili: quanto più lungo è il periodo del trattamento, tanto più a lungo il richiedente può fruire di determinate prestazioni.

<sup>(136)</sup> Informazioni raccolte nel corso delle riunioni con il ministero degli Interni della Serbia (31 luglio 2013), con l'UNHCR di Tirana (22 luglio 2013), con il ministero degli Esteri dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (25 luglio 2013), con il ministero degli Interni dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (25 luglio 2013) e con il ministero degli Interni del Kosovo (29 luglio 2013).

Per quanto riguarda le **prestazioni in denaro**, la disponibilità e il livello delle prestazioni varia da uno MSAC all'altro. Nelle risposte al questionario, Austria, Germania, Lussemburgo e Svizzera hanno indicato nelle prestazioni in denaro e di altro tipo un importante fattore di attrazione, stimando che esso eserciti una «forte influenza».

Tra gli altri fattori che, a giudizio degli MSAC, esercitano un'influenza notevole, citiamo l'**esistenza di una diaspora** negli MSAC, che si connette alla **possibilità di trovare un lavoro in maniera legale o illegale** (le diaspore agevolano sensibilmente l'accesso al lavoro).

Anche **altre prestazioni**, come l'assistenza sanitaria e l'alloggio forniti durante il processo di asilo, sono stati considerati importanti o abbastanza importanti da tutti i paesi che hanno risposto al questionario <sup>(137)</sup>.

Secondo alcuni MSAC, la **vicinanza geografica** esercita una certa influenza sulla scelta del paese di destinazione.

Germania, Svizzera e Svezia ritengono che il **ruolo delle agenzie di viaggio** <sup>(138)</sup> nel generare e agevolare i flussi di richiedenti asilo costituisca un fattore importante per la scelta del paese di destinazione, mentre in altri paesi questo fattore sembra rivestire un'influenza scarsa o nulla.

Nelle sezioni seguenti vengono analizzati più dettagliatamente alcuni dei più importanti fattori di attrazione indicati dagli MSAC.

## 2. Durata della procedura di asilo

L'analisi di questo fattore si presenta ardua, per la difficoltà di distinguere tra la durata della procedura di primo grado (che può essere ordinaria, prioritaria o accelerata) <sup>(139)</sup> e l'effettivo tempo di trattamento totale (che comprende l'accoglienza, il ricorso e infine il ritorno) <sup>(140)</sup>.

Gli Stati che si trovano a gestire cospicui afflussi di richiedenti asilo dai Balcani occidentali hanno tutti introdotto un sistema di fasi per abbreviare il tempo di trattamento, anche se le caratteristiche di tali sistemi variano sensibilmente. Benché l'*acquis* dell'Unione europea in materia di asilo (ossia il patrimonio comune dei diritti e degli obblighi che lega tutti gli Stati membri nel quadro dell'Unione europea) <sup>(141)</sup> stabilisca un contesto di procedure accelerate, non tutti gli Stati membri le utilizzano nella propria legislazione nazionale.

Dove gli Stati membri non possono ricorrere a un tipo di procedura differente, essi danno la priorità al numero di casi, trattando le domande dei cittadini WB prima di quelle provenienti da altri paesi di origine. Dove invece esistono diversi tipi di procedura accelerata — in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Svezia e Svizzera — questi possono essere utilizzati secondo criteri differenti. Possono rientrare in tali criteri i casi in cui i richiedenti provengono da paesi inseriti in elenchi nazionali dei paesi di origine sicuri; oppure i casi in cui le domande sono giudicate «manifestamente infondate»; oppure ancora (a seconda della legislazione nazionale) sono considerate rilevanti altre circostanze (per esempio vengono avanzate domande reiterate senza presentare fatti nuovi).

<sup>(137)</sup> Questi fattori non sono stati inseriti nella figura 22 in quanto le informazioni fornite dagli MSAC in merito all'importanza delle «altre prestazioni» non sono state ritenute abbastanza significative. Il contenuto di queste «altre prestazioni» è oggetto di interpretazioni diverse. Sulla base delle risposte degli MSAC alle domande aperte, nelle sezioni seguenti del presente capitolo è stata selezionata e ulteriormente analizzata una serie di prestazioni (per esempio alloggi, assistenza sanitaria, indennità di ritorno).

<sup>(138)</sup> Il maggior numero di domande presentate da cittadini albanesi nella primavera del 2012 e da cittadini della Bosnia-Erzegovina nell'estate del 2012 è dovuto in parte all'opera delle agenzie di viaggio (cfr. capitolo 3).

<sup>(139)</sup> Per quanto riguarda in generale i tempi di trattamento previsti dalle procedure normali, sulla base delle risposte al questionario sono state raggiunte le seguenti conclusioni: per legge, la durata di una procedura ordinaria di primo grado varia da sei mesi (in Austria e Slovenia) a 30 giorni (in Ungheria). In pratica, la durata media della procedura di primo grado varia da tre mesi (Austria) a quattro mesi (Belgio, Germania, Svezia e Svizzera) e può giungere a 11 (Finlandia) e 12 mesi (Slovenia). Nei Paesi Bassi, una procedura rapida di otto giorni (prorogabile a 13 giorni) è la norma, e solo i casi in cui non è possibile decidere entro questo lasso di tempo vengono rinviati a una procedura ampliata.

<sup>(140)</sup> Gli Stati membri sono stati invitati a fornire informazioni sulla durata media delle procedure di asilo, comprese le procedure ordinarie e accelerate nonché quelle di secondo grado (in caso di ricorso). Sono stati chiesti i dati del 2011, del 2012 e del primo trimestre del 2013 relativi alle scadenze applicabili per legge e all'effettiva durata media delle procedure in pratica (quest'ultimo dato si basa su stime ben fondate degli Stati intervistati, non su una vasta analisi a campione di un certo numero di casi. In questa sezione per «durata della procedura di primo grado» si intende il numero totale di giorni/mesi che intercorre tra la registrazione di una domanda e la decisione, mentre per «tempo di trattamento totale» si intende il numero di giorni/mesi che intercorre tra la registrazione di una domanda e la decisione definitiva nell'ultimo grado previsto.

<sup>(141)</sup> Articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:IT:HTML>, ultimo accesso 23 settembre 2013).

Per legge, la durata di una procedura accelerata in primo grado varia da 48 ore (in Svizzera) a cinque giorni (Austria), 15 giorni lavorativi (Belgio), 90 giorni (Svezia) e 180 giorni (Slovenia). In pratica, la durata media della procedura accelerata in primo grado corrisponde alla scadenza fissata dalla legge o la supera di poco.

In merito al **tempo di trattamento totale** nelle procedure ordinarie gli MSAC hanno offerto dati limitatissimi: solo l’Austria ha fornito sia il dato della durata prevista dalla legge (12 mesi) sia di quella che si registra in pratica (3 mesi e 10 giorni). Altri paesi hanno comunicato solo i dati concernenti la situazione prevista per legge (variante da sette a dodici mesi) oppure quella che si registra in pratica (oscillante tra otto mesi e venti giorni e undici mesi e venti giorni).

Quanto ai tempi di trattamento totali delle procedure accelerate, i dati sono ancor più scarsi. Solo Slovenia e Austria hanno comunicato informazioni: la durata prevista dalla legge in quei paesi è rispettivamente di sette e 45 giorni<sup>(142)</sup>. L’importanza di questo particolare aspetto è però modesta, in quanto l’eventuale mancanza di effetto sospensivo del ricorso riduce in realtà la durata ancor più lunga dei tempi di trattamento nei gradi di ricorso (oppure l’effetto sospensivo può non essere automatico e deve invece essere specificamente richiesto e concesso) e il richiedente può essere passibile di allontanamento mentre la procedura di ricorso è pendente.

Negli MSAC attualmente più interessati da afflussi di richiedenti asilo (Germania, Svezia, Belgio, Austria) vigono tempi di trattamento relativamente brevi, e in media i tempi di trattamento effettivi oscillano fra i tre e i quattro mesi. Parallelamente vi sono paesi (come Finlandia e Slovenia) che prevedono tempi di trattamento sensibilmente più lunghi<sup>(143)</sup> e non si sono dovuti confrontare con grandi numeri di richiedenti in arrivo dai Balcani occidentali. Se ne può dedurre che un tempo di trattamento più lungo non costituisce di per sé un fattore di attrazione, a meno che non si aggiunga ad altri elementi come un nesso diretto tra la maggior durata della procedura e la disponibilità di alloggi gratuiti, indennità finanziarie e altre prestazioni e servizi erogati ai richiedenti nel corso della procedura.

### 3. Indennità in alcuni paesi

Probabilmente la parte più tangibile delle prestazioni di accoglienza concesse ai richiedenti asilo è rappresentata dalle indennità giornaliere. Nel questionario gli MSAC sono stati invitati a fornire informazioni sulle indennità giornaliere che erogano, rispettivamente, nel corso della procedura ordinaria, di quella accelerata e della fase di ricorso.

I dati scaturiti dal questionario non sono perfettamente comparabili, poiché gli MSAC usano criteri differenti per l’erogazione delle indennità e il livello delle indennità in denaro dipende dal tipo di servizi compresi nelle prestazioni di accoglienza in natura. Vengono impiegati approcci differenti, a seconda del fatto che il richiedente sia un minore, che sia compreso un contributo in denaro per il vitto e che venga fornito un alloggio gratuito.

Al di là di tali considerazioni, e tenendo conto del differente tenore di vita degli MSAC, si possono formulare alcune osservazioni preliminari: in primo luogo gli MSAC che ricevono un ampio numero di richiedenti asilo dai Balcani occidentali (Germania, Svezia, Francia) dispongono tutti di programmi globali di indennità; in secondo luogo il livello delle indennità giornaliere varia sensibilmente, anche tra MSAC in cui il costo della vita è più o meno comparabile<sup>(144)</sup>. Per esempio, le indennità giornaliere in Lussemburgo giungono a 1,20 EUR per richiedenti asilo adulti al di sotto dei 18 anni<sup>(145)</sup>, mentre in Belgio il minimo è di 7,40 EUR. Anche Austria e Svizzera erogano indennità sulla base di 1,30 EUR, laddove in Germania, Paesi Bassi e Svezia l’indennità giornaliera è di circa 7,00 EUR. Tra gli MSAC che hanno risposto al questionario, la Slovenia, a quanto risulta, è quello in cui l’indennità giornaliera è più bassa. In alcuni MSAC, come Austria e Lussemburgo, il basso livello delle indennità giornaliere è compensato da una serie di prestazioni in natura.

In generale, indennità e prestazioni rimangono uguali, indipendentemente dal fatto che la domanda venga trattata con procedura ordinaria o accelerata, oppure si trovi in fase di ricorso.

<sup>(142)</sup> Si ricordi che a causa della natura della procedura nella fase di ricorso, soprattutto quando essa viene condotta da un organismo giudiziario e non amministrativo, la durata del tempo di trattamento totale non può essere sempre soggetta a precise scadenze legali.

<sup>(143)</sup> Secondo le risposte al questionario, il tempo di trattamento medio in Slovenia per la procedura ordinaria di primo grado è di 372 giorni, e quello per la procedura accelerata di 88 giorni. In Finlandia, nel primo trimestre del 2013 il tempo di trattamento per la procedura ordinaria di primo grado era di 268 giorni; quello della procedura accelerata di 68 giorni.

<sup>(144)</sup> Per un indice del costo della vita cfr. ad esempio [http://www.numbeo.com/cost-of-living/rankings\\_by\\_country.jsp](http://www.numbeo.com/cost-of-living/rankings_by_country.jsp)

<sup>(145)</sup> Si tenga presente che il Lussemburgo ha drasticamente ridotto le indennità nel 2012, come si illustra più avanti in questo stesso capitolo.

## a. Prassi nazionali in materia di indennità

Gli MSAC adottano approcci differenti per quanto riguarda i tempi e le modalità di erogazione delle indennità. In quasi tutti gli MSAC, considerevoli indennità vengono erogate in una prima fase della procedura. La frequenza delle indennità può essere giornaliera, settimanale o mensile. Numerosi MSAC hanno introdotto misure per ridurre al minimo l'abuso delle indennità, ricorrendo per esempio a sistemi di buoni o a conti bancari monitorati, oppure concentrandosi sul sostegno in natura. Nessuno Stato membro ha segnalato di aver instaurato un processo di controllo sistematico del modo in cui il denaro erogato viene utilizzato.

In **Austria** i richiedenti asilo in stato di bisogno ricevono prestazioni finanziarie dopo aver presentato la domanda. Nei centri di accoglienza i richiedenti asilo ricevono 40 EUR mensili come «contributo in denaro». Anche in **Belgio** le prestazioni vengono concesse immediatamente dopo la presentazione della domanda e vengono erogate nel corso dell'intera procedura, compreso il periodo dopo la presentazione di un ricorso di piena giurisdizione, il ricorso presso il consiglio per le controversie inerenti alla legge sugli stranieri e anche in caso di ricorso ammissibile presso il Consiglio di Stato. I contributi in denaro e le indennità di sussistenza vengono offerti con scadenza settimanale. Nei centri di accoglienza collettiva il contributo in denaro viene versato in contanti. Nelle strutture di accoglienza individuale il pagamento in contanti viene evitato il più possibile; talvolta si usano assegni o buoni, ma il mezzo di gran lunga più comune è un conto bancario monitorato.

In **Germania** l'erogazione delle prestazioni inizia subito dopo la presentazione della domanda di asilo e rientra fra le responsabilità di ciascuno Stato federale. Durante la permanenza nei centri di prima accoglienza degli Stati federali, le prestazioni fondamentali (per esempio vitto, alloggio e vestiario) sono generalmente erogate in natura; i contributi in denaro sono erogati in contanti. Dopo il trasferimento presso un'istituzione pubblica o presso un comune, le prestazioni sono erogate sotto forma di una combinazione d'indennità in natura e in denaro. La procedura di pagamento dei contributi in denaro varia da uno Stato federale all'altro; in alcuni il denaro viene versato direttamente al richiedente asilo, in altri i versamenti sono effettuati tramite conti bancari (se questi sono disponibili). Il ricorso a buoni per il sussidio destinato alle necessità fondamentali è consentito, ma vi si ricorre solo in casi eccezionali.

In **Finlandia** l'indennità di accoglienza supplementare dipende dalle particolari esigenze dei richiedenti, quali particolari esigenze sanitarie o di trasporto. Tutte le indennità vengono erogate in ogni fase della procedura; i pagamenti sono effettuati quasi sempre in contanti e su un conto bancario solo qualora l'identità del richiedente sia certa.

In **Ungheria** i richiedenti asilo ricevono un contributo in denaro a scadenza mensile, se mantengono la residenza abituale presso il centro di accoglienza, subito dopo aver presentato la domanda e fino alla decisione definitiva dell'autorità (o in caso di riesame del tribunale fino alla sentenza definitiva del tribunale stesso). I richiedenti ricevono un contributo in denaro <sup>(146)</sup> in contanti e un «pacchetto igienico» in denaro o in natura, a scelta, versato mensilmente; hanno diritto a un sostegno alimentare, che viene distribuito ai richiedenti asilo ogni settimana. Conformemente alla loro scelta, ricevono il sostegno in contanti o in forma non monetaria.

In **Lussemburgo** ciascun richiedente asilo comincia a ricevere le prestazioni sociali e finanziarie subito dopo aver presentato una domanda di asilo. Le prestazioni sono erogate con scadenza mensile, ma le prestazioni finanziarie vengono inviate solo tramite bonifico bancario.

Nei **Paesi Bassi** le «norme relative ai richiedenti asilo e ad altre categorie di stranieri» (Rva) prevedono il pagamento settimanale di contributi in denaro. Ne restano escluse le seguenti categorie di richiedenti: coloro che dispongono autonomamente di mezzi adeguati per sopperire ai necessari costi di sostentamento, coloro che non si presentano al centro di accoglienza entro 24 ore dopo esservi stati destinati e coloro che sono stati dichiarati «persona non grata». Inoltre, i richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta in sede di procedura accelerata e che hanno presentato ricorso contro il rigetto non hanno diritto a prestazioni nell'ambito dell'accoglienza (se non durante la «fase di partenza» di 28 giorni). Se un ricorso viene presentato quando il richiedente asilo si trova già in un centro di accoglienza, questi conserva il diritto a fruire delle strutture di accoglienza. La procedura di asilo è preceduta da un periodo di riposo e preparazione di almeno sei giorni, durante il quale il richiedente asilo ha diritto all'alloggio e riceve generi alimentari in natura.

<sup>(146)</sup> Chi rimane in un centro di accoglienza per almeno 25 giorni in un mese solare ha diritto a un'indennità mensile in contanti, il cui importo dipende dall'età, dallo stato civile e dall'abilità al lavoro del richiedente. Per i minori, i genitori singoli e le persone che chiedono il riconoscimento trovandosi in stato di trattenimento, l'indennità mensile in contanti è di 7 125 HUF. Gli adulti che si trovano nei centri di accoglienza ricevono 2 850 HUF.

In **Svezia** tutti i richiedenti asilo che hanno bisogno di prestazioni finanziarie le ricevono subito dopo la presentazione della domanda; tali prestazioni vengono versate su un conto bancario (ogni mese oppure ogni due settimane), e sono erogate sia nella procedura ordinaria che in quella accelerata e nella fase di ricorso. I richiedenti asilo che dispongono di mezzi finanziari adeguati non hanno diritto a prestazioni; queste ultime consistono nell'alloggio e in un'indennità giornaliera, ma possono prevedere anche altre prestazioni monetarie.

In **Svizzera** la responsabilità delle prestazioni sociali spetta ai cantoni. Di conseguenza, le informazioni fornite si limitano a indicare l'importo di denaro che i cantoni ricevono giornalmente per persona dalla Confederazione. I richiedenti asilo ricevono le prestazioni per tutta la durata della procedura, compreso il processo di ritorno; se è possibile le prestazioni vengono erogate in natura e non in contanti, ma alcuni cantoni le versano sul conto bancario del richiedente asilo. La frequenza delle prestazioni dipende dall'organizzazione del cantone responsabile e dalla natura della prestazione stessa: può essere giornaliera, settimanale e mensile.

In **Slovenia** i richiedenti asilo ricevono una prestazione finanziaria mensile dopo un soggiorno di un mese in una struttura di accoglienza. Le prestazioni finanziarie sono erogate in contanti.

## b. Mutamenti di politica in materia di indennità

Solo alcuni MSAC hanno cercato di ridurre il fattore di attrazione derivante dalle prestazioni finanziarie diminuendo le indennità e rendendo più difficile l'accesso ad altre prestazioni, quanto meno per allinearsi ai paesi vicini e ad altri paesi dell'UE+. Tra gli MSAC che hanno risposto al questionario, Austria, Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Svizzera non hanno apportato alcun taglio negli ultimi anni. In Germania, la decisione adottata dal tribunale amministrativo federale il 18 luglio 2012 ha prodotto un notevole incremento delle prestazioni fornite durante la procedura di asilo (fino a un + 54 % per singola persona).

La **Svezia** prevede per legge la possibilità di ridurre le indennità giornaliere se un richiedente si mantiene non collaborativo, cioè, per esempio, se non collabora alla verifica della propria identità o non collabora in altro modo per rendere possibile l'allontanamento.

Anche l'**Ungheria** ha introdotto misure per la revoca del contributo in denaro, qualora il richiedente non collabori, fugga o fornisca informazioni false sul proprio reddito.

In **Lussemburgo** il contributo in denaro mensile è stato sensibilmente ridotto nel 2012 per via legislativa<sup>(147)</sup>. Oltre a tale contributo i richiedenti ricevono prestazioni in natura per mezzo di buoni. Con il nuovo sistema gli adulti ricevono 25 EUR al mese e i minori 12,50 EUR al mese, mentre in precedenza gli adulti ricevevano 122,09 EUR e ai bambini veniva erogato un contributo oscillante tra 32,45 EUR e 151,04 EUR a seconda dell'età<sup>(148)</sup>.

## 4. Presenza di una diaspora negli Stati membri e nei paesi associati

Invitati a esprimersi in merito al fattore di attrazione rappresentato dalla preesistente diaspora di un particolare paese WB nel rispettivo MSAC, tutti gli Stati che hanno risposto, tranne l'Ungheria e la Finlandia, hanno affermato che si tratta di un fattore importante<sup>(149)</sup>.

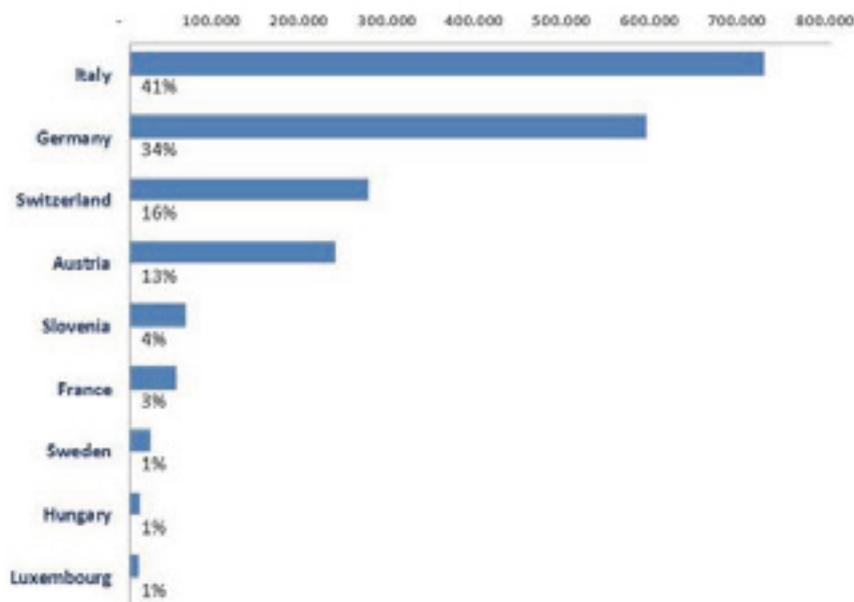
La figura 23 sottostante mostra che lo stock di permessi di soggiorno in Europa corrisponde effettivamente (con la significativa eccezione dell'Italia) al nostro elenco dei primi otto paesi di accoglienza, confermando l'analisi degli MSAC<sup>(150)</sup>.

<sup>(147)</sup> Règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale, giugno 2012 (<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0123/2012A1586A.html>, ultimo accesso 23 settembre 2013).

<sup>(148)</sup> Occorre notare che tali misure non si applicano soltanto ai richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali.

<sup>(149)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(150)</sup> Si noti che il numero di permessi di soggiorno disponibili può non riguardare tutte le diaspore, ma solo quelle più recenti. A mano a mano che una diaspora diventa più antica, di solito in quasi tutti gli MSAC i suoi membri acquisiscono il diritto alla cittadinanza e quindi scompaiono dai dati relativi ai permessi di soggiorno, diventando statisticamente indistinguibili dalla popolazione maggioritaria. L'eccezione dell'Italia può risalire agli ingentissimi afflussi registrati durante le guerre nella ex Jugoslavia e la sollevazione del 1991 in Albania.



Non sono disponibili dati per BE, DK, EL, LV, PL, RO, UK.

**Figura 23. Permessi di soggiorno validi concessi a cittadini WB, dicembre 2012**

Durante la visita di studio <sup>(151)</sup> effettuata nei Balcani occidentali, si è spesso insistito sul fattore di attrazione rappresentato dall'esistenza di una diaspora. Molti interlocutori hanno sottolineato che coloro che decidono di presentare domanda di asilo negli MSAC sentono raccontare da parenti e amici il successo (vero o presunto) che questi hanno raggiunto negli MSAC e si sentono perciò incoraggiati ad adottare gli stessi metodi per far fortuna nell'UE+.

In tale contesto, è importante notare che il classico concetto di diaspora deve essere interpretato in questa sede in senso più ampio, fino ad abbracciare varie categorie di migranti tra cui quelli di breve periodo, e non solo la diaspora tradizionale <sup>(152)</sup>; questo cambiamento di prospettiva è imposto dall'impatto della globalizzazione e dall'espansione della moderna tecnologia della comunicazione, che consente collegamenti in rete assai più intensi e più rapidi scambi di informazioni anche tra persone che si trovano nel paese di destinazione da pochissimo tempo, o addirittura sono appena arrivate <sup>(153)</sup>. Perciò, anche negli MSAC in cui apparentemente non esiste una diaspora consistente e radicata nel senso tradizionale (come testimonia il numero di permessi di soggiorno rilasciati al gruppo in questione), la sola presenza di cittadini dello stesso paese di origine basta ad attivare canali di comunicazione e informazione, con tutti i rischi che ciò comporta qualora le informazioni diffuse si rivelino fuorvianti o infondate <sup>(154)</sup>.

## 5. Possibilità di trovare lavoro in maniera legale o illegale

Secondo gli esperti di alcuni MSAC, le possibilità di trovare lavoro costituiscono talvolta un importante fattore di attrazione. Belgio, Lussemburgo, Slovenia (per i cittadini di Albania e Kosovo), Austria, Danimarca e Svizzera ritengono che si tratti di un fattore rilevante; Francia, Germania, Ungheria e Svezia le attribuiscono solo una discreta

<sup>(151)</sup> Informazioni raccolte in occasione delle riunioni con gli uffici UNHCR di Tirana (22 luglio 2013), Skopje (24 luglio 2013) e Priština (26 luglio 2013), con il ministero degli Interni a Tirana (23 luglio 2013), il ministero degli Esteri a Skopje (25 luglio 2013), il ministero degli Interni a Priština (29 luglio 2013) e il ministero degli Interni a Belgrado (31 luglio 2013).

<sup>(152)</sup> Quest'ultima infatti si ricollega al concetto sotteso di patria e si riferisce di solito a un gruppo più radicato e omogeneo di cittadini di un paese che vivono in un altro paese; cfr. Safran, W., «Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return», in *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, University of Toronto Press, vol. 1, n. 1, 1991, pagg. 83-99, e Brubaker, R., «The "Diaspora" Diaspora», in *Ethnic and Racial Studies*, Routledge, vol. 28, n. 1, 2005, pagg. 1-19.

<sup>(153)</sup> Cfr. per esempio Knight, W. A., «Conceptualizing transnational community formation: migrants, sojourners and diasporas in a globalized era», Special Issue on Migration and Globalization, *Canadian Studies in Population*, vol. 29, n. 1, 2002, Alberta, pagg. 1-30, e Tsagarousianou, R., «Rethinking the concept of diaspora: mobility, connectivity and communication in a globalised world», *Westminster Papers in Communication and Culture*, vol. 1, n. 1, 2004, London, pagg. 52-65.

<sup>(154)</sup> «Western Balkans annual risk analysis 2013», Frontex, 2013, pagg. 28-31 ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_ARA\\_2013.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013). Per gli albanesi in particolare cfr. pure *Stories behind visa liberalization: Asylum seekers and irregular migration*, Institute for Democracy and Mediation Centre for European and Security Affairs, European Fund for the Balkans, 2013, pag. 21 ([http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/liberalizimi\\_i\\_vizave\\_-\\_english\\_v3.pdf](http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/liberalizimi_i_vizave_-_english_v3.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013).

rilevanza; Finlandia e Lussemburgo (per i cittadini di ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia) non la considerano un importante fattore di attrazione <sup>(155)</sup>.

Durante la visita di studio, i governi di Albania <sup>(156)</sup>, ex Repubblica jugoslava di Macedonia <sup>(157)</sup> e Kosovo <sup>(158)</sup> hanno affermato che la possibilità di trovare lavoro in maniera legale o illegale rappresenta per i richiedenti un fattore importante nella scelta del luogo in cui recarsi a chiedere asilo. Come espresso in precedenza nella relazione, tutti i paesi dei Balcani occidentali lamentano elevati tassi di disoccupazione e bassi salari minimi e medi, e ciò spiega quanto possa risultare attraente la prospettiva di un lavoro ben pagato in uno Stato membro dell'Unione europea.

L'effettiva importanza di questo fattore dipende però in larga misura dal profilo del richiedente, in quanto è possibile che in realtà alcuni gruppi di richiedenti siano maggiormente attratti dalle prestazioni fornite nel quadro della procedura di asilo che non dalla prospettiva di un lavoro retribuito, mentre le competenze specifiche acquisite nel paese di origine li qualificano in misura variabile, a seconda delle specificità del mercato del lavoro nei diversi MSAC.

## 6. Alloggio

Gli MSAC sono stati invitati a illustrare le modalità seguite per garantire un alloggio ai richiedenti asilo durante: a) la procedura ordinaria; b) la procedura accelerata; e c) la fase di ricorso. Le possibilità comprendono alberghi, case o appartamenti privati, alloggi collettivi gestiti o finanziati dallo Stato (come centri di accoglienza, container o altre forme di alloggi provvisori) oppure indennità con cui il richiedente deve coprire i costi dell'alloggio.

Dalle risposte al questionario emerge che tutti gli MSAC che hanno risposto al questionario offrono qualche tipo di alloggio ai richiedenti asilo, conformemente alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri <sup>(159)</sup>.

Tutti questi MSAC offrono alloggio in centri di accoglienza gestiti dalle autorità nelle diverse fasi della procedura di asilo, ma solo l'Ungheria e la Slovenia garantiscono unicamente una sistemazione nei centri di accoglienza governativi. Tali centri sono adattati alle esigenze dei vari gruppi di richiedenti asilo e dispongono di sezioni speciali per i gruppi vulnerabili.

Oltre alla sistemazione nei centri di accoglienza, il Belgio offre anche a tutti i richiedenti, nelle varie fasi della procedura di asilo, alloggi forniti dai servizi sociali, dalla Croce Rossa e dalle ONG.

Francia, Germania e Svezia offrono una sistemazione in albergo in tutte le fasi della procedura, ma la Germania e la Svezia prevedono l'albergo solo in casi eccezionali. La sistemazione in appartamenti in affitto è fornita da Danimarca, Francia, Germania, Svezia e Svizzera, ma solo Francia e Svizzera la garantiscono anche durante la procedura accelerata. Famiglie e gruppi vulnerabili hanno di solito maggiori probabilità di ottenere un alloggio privato al di fuori dei centri di accoglienza ufficiali.

I paesi che devono far fronte a numeri più elevati di richiedenti asilo WB offrono generalmente una gamma più vasta di tipi di alloggio, poiché in alcuni periodi le loro strutture di accoglienza standard vanno incontro alla saturazione. Se necessario, e nei casi in cui si registrino forti afflussi di richiedenti asilo, la Svezia prevede la sistemazione anche in campeggi, eccetera, mentre in casi analoghi Germania e Lussemburgo possono offrire una sistemazione in alloggi prefabbricati o container.

Indennità di alloggio sono previste da Austria, Danimarca e Germania. La Danimarca le garantisce solo a coppie sposate e famiglie, mentre l'Austria versa indennità mensili a sostegno di coloro che vengono alloggiati in appartamenti <sup>(160)</sup>.

<sup>(155)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(156)</sup> Riunione con la delegazione della direzione della polizia albanese (23 luglio 2013).

<sup>(157)</sup> Riunione con la delegazione del ministero degli Interni dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (25 luglio 2013).

<sup>(158)</sup> Riunione con i rappresentanti del ministero degli Interni del Kosovo (29 luglio 2013).

<sup>(159)</sup> Articolo 14 della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>, ultimo accesso 19 settembre 2013).

<sup>(160)</sup> Secondo lo scambio di e-mail intercorso con l'Ufficio federale austriaco per l'asilo il 25 giugno 2013, una persona singola che fruisca di alloggio privato riceve mensilmente 120 EUR di indennità per l'affitto e 200 EUR di indennità alimentare. Questo stanziamento di complessivi 320 EUR deve coprire tutti i costi di alloggio e alimentazione, nonché le altre spese. Una famiglia riceve in totale 240 EUR di indennità per l'affitto ogni mese; inoltre, a titolo di indennità alimentare mensile,

Non emerge alcuna correlazione tra il livello delle strutture di alloggio fornite (per esempio gli appartamenti in affitto previsti dalla Svizzera rispetto alle strutture di accoglienza aperte, unica possibilità in altri paesi) e le dimensioni dell'afflusso; sembra quindi trattarsi di un fattore di limitata importanza nella scelta del paese di destinazione.

## 7. Assistenza sanitaria

I paesi che hanno risposto al secondo questionario offrono un'assistenza sanitaria conforme alla direttiva UE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo <sup>(161)</sup>, ai sensi della quale l'assistenza sanitaria comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie, e gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti asilo che presentino esigenze particolari.

Mentre i servizi sanitari di base vengono garantiti durante il processo di asilo in tutti gli Stati, esistono differenze per quel che riguarda il livello di accesso ai servizi medici per trattamenti più specialistici. Quasi tutti gli MSAC offrono ai richiedenti asilo l'accesso alla sanità pubblica in tutte le fasi della procedura — compresi pareri di specialisti (consulti), operazioni e farmaci. Il Lussemburgo e la Slovenia (nei primi tre mesi) offrono cure dentistiche solo in casi urgenti. Germania, Slovenia e Lussemburgo forniscono occhiali, sedie a rotelle, protesi, consulti e operazioni ai richiedenti asilo solo in caso di necessità. In tutte le fasi, i richiedenti asilo in Belgio, Finlandia, Ungheria, Lussemburgo e Svezia sono ammissibili a servizi sanitari più ampi; hanno accesso ai centri sanitari pubblici, a dentisti, specialisti, operazioni e farmaci. Il Belgio fornisce occhiali a tutti i richiedenti asilo, sedie a rotelle e protesi in alcuni casi (ma non tutti); in Lussemburgo le protesi vengono fornite solo in casi di emergenza. In Svezia i richiedenti asilo ricevono le prestazioni necessarie a mantenere un tenore di vita decoroso: per esempio vengono forniti i fondi necessari per acquistare abbigliamento invernale, occhiali, attrezzature per disabili ecc. In Austria, Danimarca, Francia e Svizzera il governo paga l'assicurazione sanitaria pubblica e tutti i richiedenti asilo fruiscono delle stesse prestazioni mediche dei cittadini locali durante tutte le fasi della procedura di asilo. Identiche disposizioni valgono per i minori in Finlandia, Slovenia e Svezia e per tutti i gruppi vulnerabili in Ungheria. In Svezia i richiedenti asilo ricevono lo stesso trattamento dei cittadini locali per quanto riguarda le esigenze di cura. Germania e Slovenia garantiscono ai richiedenti asilo anche un sostegno psicologico. Tutti i paesi intervistati offrono un'assistenza sanitaria completa alle donne in stato di gravidanza.

È chiaro che servizi e trattamenti di questo tipo possono costituire un fattore di attrazione assai rilevante per persone con gravi problemi medici che nei paesi di origine non è possibile affrontare a causa delle carenze dei sistemi sanitari e/o del limitato accesso di particolari gruppi etnici ai sistemi sanitari stessi. Tale situazione può spiegare perché questi ultimi elementi sono stati talvolta citati come importanti fattori di spinta, benché non vi siano informazioni sufficienti per provare che questo fattore di attrazione influenzi la scelta definitiva del paese di destinazione.

## 8. Programmi di ritorno e pacchetti collegati

Alcuni MSAC giudicano che il ritorno volontario assistito e il sostegno alla reintegrazione rappresentino un importante fattore di attrazione <sup>(162)</sup>. A seconda del livello del sostegno, delle indennità e delle prestazioni accordate nel contesto del ritorno, la domanda di asilo può rivelarsi di per sé un'operazione redditizia, o quanto meno a costo zero, indipendentemente dall'esito o dai tempi di trattamento della domanda stessa. Mentre alcuni paesi continuano ad attuare politiche di ritorno globali, altri hanno limitato le prestazioni oppure i paesi d'origine dei richiedenti asilo, come illustrato nei prossimi paragrafi. Alcuni MSAC non ritengono che il ritorno e i pacchetti di ritorno costituiscano una priorità strategica.

In **Austria**, un contributo in denaro di 50 EUR (per l'acquisto di generi alimentari e di un biglietto d'autobus per il ritorno in patria) viene erogato a tutti coloro che sono privi di risorse finanziarie, indipendentemente dal fatto che il ritorno sia volontario o forzato (e indipendentemente dalla nazionalità). Oltre a questo contributo in denaro, il

ogni membro adulto della famiglia riceve 200 EUR e ogni minore 90 EUR. In caso di sistemazione in alloggio privato, non è possibile accordare un contributo in denaro; ogni persona che fruisce di questa sistemazione riceve però 150 EUR supplementari per l'abbigliamento e ogni scolaro o studente 200 EUR per il materiale scolastico su base annua.

<sup>(161)</sup> Articolo 15 della direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>, ultimo accesso 19 settembre 2013).

<sup>(162)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

sostegno in caso di ritorno volontario può giungere a 370 EUR per gli adulti e fino a 200 EUR per i minori al disotto dei 14 anni di età, se la persona in questione ha soggiornato in Austria per più di tre mesi. Non si fa differenza tra persone singole e famiglie.

Alcuni paesi, come il **Belgio**, hanno limitato le prestazioni connesse al ritorno. Per evitare l'«asylum shopping», le persone provenienti dai paesi dei Balcani occidentali in cui si applica il regime di esenzione dal visto possono essere rimpatriate gratuitamente, ma non ricevono un contributo per il ritorno né indennità di reintegrazione. I kosovari hanno ancora diritto all'indennità di ritorno (ma non all'indennità di reintegrazione) <sup>(163)</sup>. L'assistenza alle persone vulnerabili è ancora possibile in situazioni di vulnerabilità estrema. In caso di ritorno forzato non vengono erogate prestazioni, tranne un'eventuale assistenza alle persone con esigenze speciali.

Ai sensi dei programmi di ritorno nazionali REAG e GARP, la **Germania** non fornisce contributi per il ritorno (assistenza all'avviamento e aiuti di viaggio) ai cittadini non europei che hanno il diritto di entrare in Germania senza visto e che sono entrati in Germania dopo l'entrata in vigore delle norme sulla liberalizzazione dei visti. Quindi solo le persone provenienti dal Kosovo possono ricevere contributi per il ritorno. In base alle norme sulla liberalizzazione dei visti, i cittadini degli altri paesi WB ricevono solo un aiuto finanziario che copre esclusivamente i costi del viaggio. Questo aiuto di viaggio viene aumentato per le persone provenienti dal Kosovo, che possono ricevere un'assistenza di 750 EUR per ogni adulto/minore e 375 EUR per ogni bambino fino a 12 anni di età. Per sostenere e coadiuvare la reintegrazione dei rimpatriati, le autorità federali tedesche e i *Länder* del Baden-Württemberg, Meclemburgo-Pomerania anteriore, Bassa Sassonia, Renania settentrionale-Westfalia, Sassonia-Anhalt e Turingia si sono riuniti nel progetto URA 2, contribuendo a una gestione positiva e sostenibile del ritorno in Kosovo.

L'**Ungheria** garantisce unicamente un sostegno materiale al viaggio. Su richiesta della persona che intende ritornare volontariamente al paese di origine o in un paese terzo, l'autorità può fornire un biglietto aereo per la destinazione indicata e coprire i costi relativi al viaggio (biglietto ferroviario o d'autobus). Non si fa differenza tra le nazionalità.

In **Lussemburgo**, i richiedenti asilo provenienti da Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia che ritornano volontariamente nei rispettivi paesi non fruiscono di alcun pacchetto di ritorno. Solo il biglietto di ritorno in autobus viene pagato dal ministero degli Esteri. I richiedenti asilo kosovari che scelgono di far ritorno volontariamente nel proprio paese sono assistiti dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

I programmi di ritorno volontario si realizzano solitamente in cooperazione con l'OIM. Per la **Finlandia**, il ritorno volontario assistito (RVA) con l'OIM offre al richiedente la possibilità di tornare volontariamente nel paese di origine fornendo un sostegno finanziario per favorirne la reintegrazione. L'OIM definisce gli accordi di viaggio del richiedente, lo assiste all'aeroporto e fornisce il sostegno finanziario alla sua reintegrazione, se il richiedente ha diritto a riceverlo. È possibile richiedere assistenza medica durante il viaggio nonché assistenza per il trasporto <sup>(164)</sup>.

Nei **Paesi Bassi** i richiedenti asilo (respinti) provenienti da paesi con obbligo di visto per i Paesi Bassi possono beneficiare di assistenza al ritorno nel caso di ritorno volontario. Il pacchetto e il sostegno possono dipendere dalla nazionalità ma l'OIM garantisce a tutti l'assistenza di base. Tale assistenza comprende un biglietto di sola andata per un aeroporto il più vicino possibile alla destinazione finale. Oltre a questa assistenza di base, i richiedenti asilo possono presentare domanda per un'assistenza supplementare finanziaria a importo fisso. I richiedenti asilo di paesi senza obbligo di visto per i Paesi Bassi non possono però fruire di questa assistenza supplementare. L'assistenza finanziaria offerta dall'OIM è pari a 1 750 EUR per adulto o minore non accompagnato e a 880 EUR per un bambino. L'assistenza di reintegrazione in natura, che può giungere a 1 500 EUR, può essere fornita dall'OIM e da una serie di ONG olandesi, e copre tra l'altro la formazione professionale (acquisizione di competenze), l'aiuto nella ricerca di alloggio e nel trasporto di beni.

In **Svizzera**, i richiedenti asilo giunti negli ultimi due anni da paesi balcanici in cui vige il regime di esenzione dal visto (Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia) non ricevono più assistenza al ritorno, a meno che non si tratti di persone vulnerabili; in tali casi può essere erogata un'assistenza medica. I richiedenti asilo provenienti dal Kosovo ricevono, nell'ambito della procedura accelerata, 100 CHF (per

<sup>(163)</sup> I kosovari hanno diritto a un'indennità di ritorno di 250 EUR per persona adulta (125 EUR per i minori) in quanto il Kosovo (contrariamente agli altri Stati dei Balcani occidentali) non ha fruito della liberalizzazione dei visti. Non ricevono più un'indennità di reintegrazione, poiché si è giunti alla conclusione che questa esercitasse un fattore di attrazione.

<sup>(164)</sup> Per maggiori informazioni consultare [www.vapaaehtoinenpaluu.fi](http://www.vapaaehtoinenpaluu.fi)

persona adulta). I richiedenti asilo che sono giunti in Svizzera prima del 25 marzo 2013 (allorché per i cittadini del Kosovo è stata introdotta la procedura di 48 ore), possono ricevere, nell'ambito della procedura ordinaria, le seguenti prestazioni:

- consulenza per il ritorno;
- organizzazione del viaggio di ritorno in patria;
- assistenza finanziaria all'avviamento: 1 000 CHF (circa 800 EUR) per ogni adulto; 500 CHF (circa 400 EUR) per ogni minore;
- assistenza materiale: 3 000 CHF (circa 2 400 EUR) per ogni famiglia o per ogni singolo adulto. Può trattarsi di progetti d'impresa, programmi di formazione, aiuto nella ricerca di alloggio;
- assistenza medica: secondo le necessità.

Nel questionario la **Svezia** riferisce che dalla fine del 2009 alla fine del dicembre 2011 coloro che tornavano in Kosovo potevano chiedere un sostegno in denaro per il reinsediamento. L'importo era di 30 000 SEK (circa 3 400 EUR) per ogni adulto, 15 000 SEK (circa 1 700 EUR) per ogni bambino e fino a 75 000 SEK (circa 8 500 EUR) per le famiglie. I cittadini di altri paesi dei Balcani occidentali non avevano diritto a questo sostegno, ma ricevevano unicamente i fondi necessari per il viaggio di ritorno. Questo sostegno al reinsediamento non è più disponibile.

La Croce Rossa svedese partecipa a un progetto di sostegno per le persone che ritornano, per esempio, in Kosovo e in Serbia: si tratta di favorire il ritorno e migliorare le possibilità di reintegrazione<sup>(165)</sup>. I progetti di reintegrazione nell'ambito della strategia per la reintegrazione 2013-2014 elaborata dal Dipartimento svedese per la migrazione non saranno però diretti ai paesi dei Balcani occidentali.

In conclusione, il panorama dei programmi di ritorno è alquanto variegato: gli elementi più comuni sono diverse forme d'indennità di ritorno, l'assistenza durante il viaggio di ritorno e infine la consulenza per il ritorno. Il trattamento riservato ai kosovari per il viaggio di ritorno è però spesso diverso da quello di cui fruiscono i cittadini degli altri paesi WB di origine: essenzialmente tutti i kosovari godono di qualche forma di assistenza al ritorno, laddove per i paesi dei Balcani nei quali vige il regime di esenzione dal visto (Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia), le prestazioni previste per il ritorno subiscono varie limitazioni.

## 9. Il ruolo delle agenzie di viaggio

Nelle risposte al questionario, il ruolo delle agenzie di viaggio è stato indicato come un forte fattore di attrazione da Ungheria, Lussemburgo e Svizzera (per i richiedenti asilo della Serbia). A giudizio di Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo e Svezia (per i richiedenti asilo dell'Albania), le agenzie di viaggio hanno un'influenza soltanto parziale. Austria, Finlandia, Lussemburgo e Slovenia (per i richiedenti asilo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e del Kosovo) non ritengono che le agenzie di viaggio esercitino alcuna influenza<sup>(166)</sup>.

Le interviste condotte in Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Serbia ci inducono a concludere che l'influenza delle agenzie di viaggio o dei trafficanti di esseri umani continui a farsi sentire, benché si sia ridotta dopo la liberalizzazione dei visti. Questo elemento sembra importante in Kosovo, l'unico paese WB che non è stato interessato dalla liberalizzazione dei visti. Poiché i richiedenti dell'Albania, dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e della Serbia non hanno bisogno di visti e possono facilmente organizzare il viaggio autonomamente, è evidente che il ruolo delle agenzie di viaggio in questi paesi si è ridotto rispetto al periodo precedente all'introduzione del regime di esenzione dal visto. Detto questo, vi sono ancora le prove della loro attività. Il Lussemburgo, per esempio, ha dichiarato di aver ricevuto comunicazioni informali secondo le quali varie agenzie di viaggio in Serbia avrebbero descritto il Lussemburgo come una «destinazione interessante» in Europa come pure il Belgio, la Germania e la Svezia, che sono stati «propagandati» come paesi caratterizzati da norme generose in termini di residenza e accoglienza. Secondo il Lussemburgo, la Commissione europea, Europol e Frontex avrebbero dichiarato che le agenzie di viaggio si offrono perfino di prestare l'importo di denaro richiesto ai passeggeri per entrare nell'area Schengen. Il denaro viene restituito con gli interessi all'agenzia, o al conducente dell'autobus, all'arrivo a destinazione<sup>(167)</sup>.

<sup>(165)</sup> Per informazioni più dettagliate sul progetto e i relativi beneficiari, cfr. <http://www.redcross.se/detta-gor-vi/stod-till-migranter/atervandande/>

<sup>(166)</sup> Come rilevato nell'introduzione al presente capitolo, queste stime, fornite dagli MSAC, non si basano su dati quantitativi bensì sulle impressioni degli esperti, e si propongono l'unico obiettivo di fornire una stima indicativa delle dimensioni del fenomeno.

<sup>(167)</sup> Scambio di e-mail con la Direction de l'Immigration, Ministère des Affaires étrangères (direzione dell'immigrazione, ministero degli Esteri), 4 luglio 2013.

## 10. Conclusione

Alla luce di quanto esposto è evidente che i principali fattori che determinano la scelta del paese di destinazione sono di natura economica. A giudizio degli MSAC, i temi — interconnessi — dei **tempi di trattamento troppo lunghi e delle prestazioni (soprattutto in denaro contante)** costituiscono i fattori più importanti per determinare sia la decisione di alcuni cittadini WB di chiedere asilo, sia la scelta del paese in cui chiedere asilo. La presenza di una **diaspora già esistente** può rappresentare un fattore più rilevante di quanto abbiano ritenuto gli MSAC, data la corrispondenza quasi perfetta tra il numero di permessi di soggiorno concessi e l'elenco degli MSAC maggiormente interessati dal flusso di richiedenti WB. La **possibilità di trovare un lavoro in maniera legale o illegale** (che viene considerata uno dei fattori principali in Austria, Belgio, Lussemburgo e Svizzera) può rivelarsi importante a seconda del profilo del richiedente. **Aiuti tangibili diversi dal denaro contante, come l'assistenza sanitaria**, possono costituire fattori di attrazione di particolare importanza per alcuni specifici profili di richiedenti.

Gli interlocutori consultati dall'EASO durante le interviste nella regione confermano generalmente che i richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali giungono in Europa nella speranza di migliorare la qualità della vita e alla ricerca di un lavoro. L'esito positivo di alcune vicende individuali funge spesso da catalizzatore. Gli aiuti elargiti negli MSAC, benché considerati modesti nel paese stesso, rimangono talvolta assai invitanti per i cittadini dei Balcani occidentali rispetto agli standard dei loro paesi.



# Capitolo 4: Misure adottate per influire sui fattori di spinta e di attrazione

## 1. Introduzione

Nei precedenti capitoli è stato dimostrato che il fattore principale che induce i cittadini dei Balcani occidentali a presentare domande di asilo per lo più infondate negli MSAC è costituito dalle scarse opportunità economiche nei paesi di origine, un problema che grava in maniera sproporzionata sulle minoranze etniche della regione. È stato altresì osservato che i sistemi di asilo nei paesi di destinazione potrebbero costituire di per sé un sufficiente fattore di attrazione per una significativa percentuale del flusso di cittadini WB, grazie ai benefici offerti durante il trattamento della domanda di asilo.

Tenendo conto di questi fattori, il presente capitolo descrive le misure adottate dagli MSAC e dai paesi dei Balcani occidentali per ridurre o attenuare i fattori di spinta nella regione e i fattori di attrazione nei paesi di destinazione e cerca di analizzarne l'efficacia <sup>(168)</sup>.

## 2. Misure adottate dagli Stati membri e dai paesi associati per influire sui fattori di attrazione

I grandi numeri e il carattere stagionale tipici del flusso di cittadini WB aggravano ulteriormente gli oneri a carico dei sistemi di asilo degli MSAC in relazione alle risorse e al tempo impegnati. I paesi di destinazione hanno quindi cercato di reagire all'afflusso, esercitando un controllo proattivo e riducendo i flussi futuri. Tra le misure adottate per far fronte al numero di casi di cittadini WB si annovera la procedura prioritaria per le domande di asilo (ossia la concentrazione dell'attività dei responsabili delle decisioni sul flusso di cittadini WB e il reclutamento di personale supplementare o del personale solitamente impegnato in altre attività), la riduzione del tempo di trattamento, la modifica di alcune parti della procedura ordinaria (pur garantendo l'esame individuale delle domande), l'applicazione delle procedure accelerate (e il relativo utilizzo degli elenchi dei paesi di origine sicuri) <sup>(169)</sup> e la riduzione o la modifica del tipo di benefici offerti durante il processo.

Per favorire la valutazione delle misure introdotte in merito alle domande presentate da profili specifici di richiedenti, delle particolarità nazionali interessate e dell'efficacia delle misure, ciascuno di questi elementi viene preso in considerazione qui di seguito per ciascun paese di destinazione.

### Lussemburgo

Nel Lussemburgo tutti i paesi WB, eccezion fatta per il Kosovo e la Serbia, sono stati aggiunti all'elenco dei paesi di origine sicuri nel 2007. Nell'aprile 2011 è stata aggiunta anche la Serbia. Se un paese è incluso nell'elenco dei paesi sicuri, la determinazione dello status di rifugiato (RSD) può avvenire tramite una procedura accelerata. In questo caso, la decisione dev'essere adottata entro due mesi dal primo colloquio con il richiedente. È possibile proporre ricorso dinanzi a un tribunale amministrativo entro quindici giorni dal ricevimento della decisione. Il tribunale amministrativo decide entro due mesi dal ricevimento del ricorso. Non si può proporre alcun ricorso contro la decisione del tribunale. Da quando il Kosovo, alla fine del giugno 2013, è stato aggiunto all'elenco dei paesi di origine sicuri, tutti i paesi dei Balcani occidentali sono considerati paesi sicuri, benché tutte le domande presentate nel Lussemburgo siano sottoposte a una valutazione individuale prima di avviare una procedura accelerata.

<sup>(168)</sup> Salvo diversa indicazione, le informazioni fornite nel presente capitolo si basano sulle interviste effettuate nel corso della visita di studio nei Balcani occidentali (cfr. l'allegato 1 per un elenco completo) oppure sulle risposte degli MSAC ai questionari (cfr. l'allegato 2).

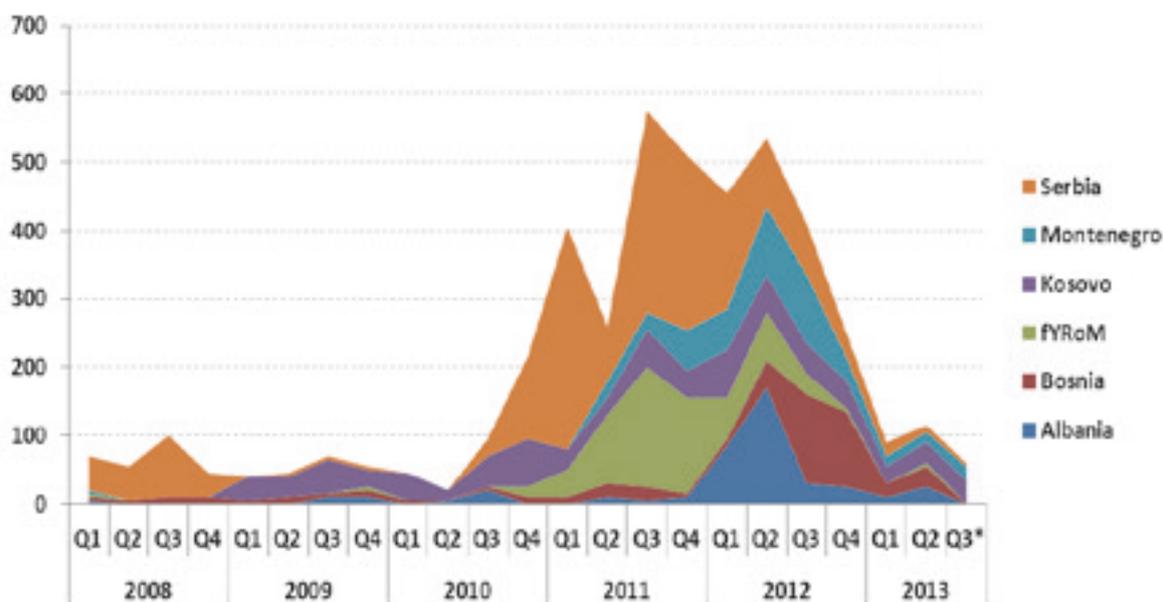
<sup>(169)</sup> Ossia quelle descritte nella direttiva rifusa sulle procedure di asilo, di cui all'articolo 38, lettere a) e b), che consente termini ragionevolmente più brevi per alcune fasi procedurali rispetto a quelli previsti per la normale procedura di asilo nella direttiva sulle procedure di asilo.

Il Lussemburgo ha introdotto anche una serie di misure quali l'aumento del personale (da novembre a dicembre 2011 e da novembre 2012 a gennaio 2013); la riduzione delle prestazioni (nel 2012) offerte ai richiedenti, come il contributo in denaro (un'indennità di sussistenza), per cui l'importo (mensile) per tutti i richiedenti asilo è stato ridotto a un quinto dell'importo precedente<sup>(170)</sup> e la promozione del ritorno volontario mediante la distribuzione di opuscoli, con informazioni sul ritorno volontario, ai richiedenti dei Balcani occidentali fin dall'inizio della procedura di asilo.

Per i richiedenti asilo respinti, il Lussemburgo emana un divieto d'ingresso in tutti i casi di ritorno forzato e contro i richiedenti asilo che rientrano nel Lussemburgo dopo il ritorno (volontario o forzato) nel paese d'origine. Questi divieti d'ingresso vengono inseriti nel sistema d'informazione Schengen (SIS) per un periodo di tre anni.

A giudizio del Lussemburgo, le misure che hanno abbreviato la durata della procedura di asilo (riallocazione delle risorse, tempi di trattamento più brevi e procedura accelerata), ridotto le prestazioni e promosso il ritorno volontario sono le più efficaci per ridurre il numero delle domande. Secondo le autorità, le misure di ritorno forzato si sono dimostrate le meno efficaci fra tutte le misure adottate.

La figura 24 mostra che il numero di domande presentate dai cittadini dei Balcani occidentali ha cominciato a diminuire nella seconda metà del 2011 — forse dopo che la Serbia è stata aggiunta all'elenco dei paesi di origine sicuri nell'aprile 2011 e dopo aver ridotto i tempi di trattamento con l'assunzione di nuovo personale alla fine del 2011. Successivamente il numero di richiedenti asilo serbi non è aumentato; tuttavia il numero di richiedenti WB è rimasto a livelli significativi poiché i richiedenti serbi sono stati sostituiti da cittadini dell'Albania, del Montenegro e, in misura minore, della Bosnia. I valori si sono ridotti rapidamente dopo il picco stagionale nel terzo trimestre del 2012. Ciononostante, il numero rimane ancora relativamente alto rispetto agli anni precedenti, come il 2008 e il 2009.



(\*) I dati per il terzo trimestre 2013 comprendono soltanto luglio 2013 poiché le cifre relative ad agosto e settembre non sono ancora disponibili.

**Figura 24. Richiedenti asilo dei paesi WB nel Lussemburgo, 2008-2013**

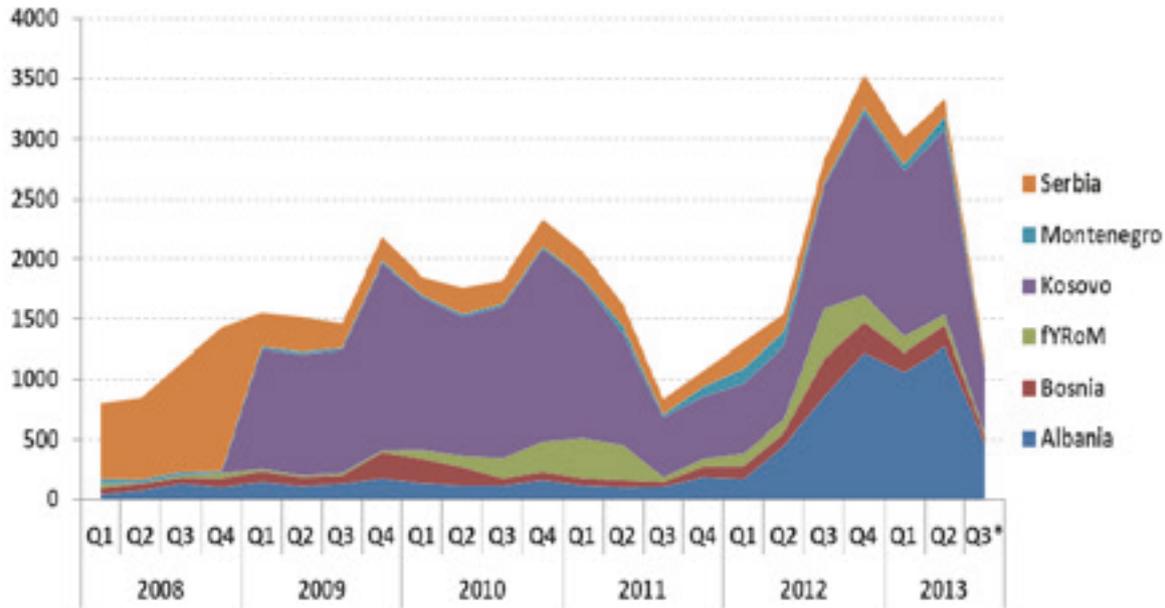
## Francia

La Francia considera Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia paesi di origine sicuri, e quindi per i loro cittadini si ricorre alla procedura di asilo accelerata che richiede al massimo 15 giorni (ridotti a 4 nel caso di trattenimento). I richiedenti cui si applica la procedura accelerata ricevono accoglienza, soprattutto in alberghi e appartamenti, e un'indennità giornaliera. I ricorsi non hanno effetto sospensivo.

<sup>(170)</sup> Oltre a prestazioni in denaro inferiori, le persone interessate ricevono prestazioni materiali mediante buoni. L'indennità mensile per gli adulti è stata ridotta da 122,09 EUR a 25 EUR.

Anche l'Albania e il Kosovo erano considerati paesi di origine sicuri fino a marzo 2012, quando una decisione del Consiglio di Stato (la più alta giurisdizione amministrativa francese) ha cancellato questi due paesi dall'elenco.

Il numero di richiedenti dall'Albania e dal Kosovo è aumentato tra il marzo e l'ottobre 2012, registrando il più alto afflusso di albanesi dal 2008 (con 1 225 domande nell'ultimo trimestre del 2012) e un incremento nel numero dei richiedenti kosovari (1 515 nel quarto trimestre del 2012). Il grafico seguente mostra un calo nelle domande di asilo nell'ultimo trimestre del 2012.



(\*) I dati per il terzo trimestre 2013 comprendono soltanto luglio 2013 poiché le cifre relative ad agosto e settembre non sono ancora disponibili.

**Figura 25. Richiedenti asilo dei paesi WB in Francia, 2008-2013**

### Svizzera

Fra tutte le misure adottate dalla Svizzera, le autorità ritengono che l'introduzione della procedura di 48 ore sia la più efficace. L'obiettivo principale di questa procedura è di trattare efficacemente le domande di asilo provenienti da paesi di origine sicuri europei, per poter adottare rapidamente le decisioni. Vari gruppi di esperti in materia di asilo, rappresentanti di organizzazioni umanitarie e interpreti si sono insediati nel centro amministrativo e di accoglienza di Basilea, dove si svolge la procedura per i cittadini WB. Entro 48 ore dalla prima domanda del soggetto interessato si adotta una decisione in tutti i casi in cui sia disponibile la motivazione legale post-colloquio relativa alla domanda di asilo e non si richiedano ulteriori informazioni. Tutte le garanzie procedurali, in particolare la possibilità di proporre ricorso tramite il tribunale amministrativo federale, rimangono valide e si applicano i soliti criteri di qualità, nonostante la procedura rapida. Dopo la sua introduzione nell'agosto 2012, anche le indennità giornaliere<sup>(171)</sup> e l'assistenza al ritorno hanno subito dei tagli<sup>(172)</sup>. I richiedenti asilo cui si applica la procedura accelerata ricevono accoglienza, cure mediche e altre prestazioni sociali — per esempio l'istruzione per i figli — nel centro (di accoglienza), dove i richiedenti devono rimanere fino alla fine della procedura. Non ricevono alcun contributo in denaro.

I richiedenti che sono stati respinti da paesi per i quali vige il regime di esenzione dal visto, e che non lasciano il paese entro la scadenza prevista, normalmente saranno soggetti a un divieto di viaggio. Lo stesso vale per coloro che hanno perturbato la sicurezza pubblica, coloro che hanno presentato domande multiple senza un buon motivo e nei casi di abusi flagranti. Il divieto si applica all'intera area Schengen, ma entra in vigore soltanto in maniera retroattiva, affinché le persone in questione possano tornare volontariamente in patria e, nel contempo,

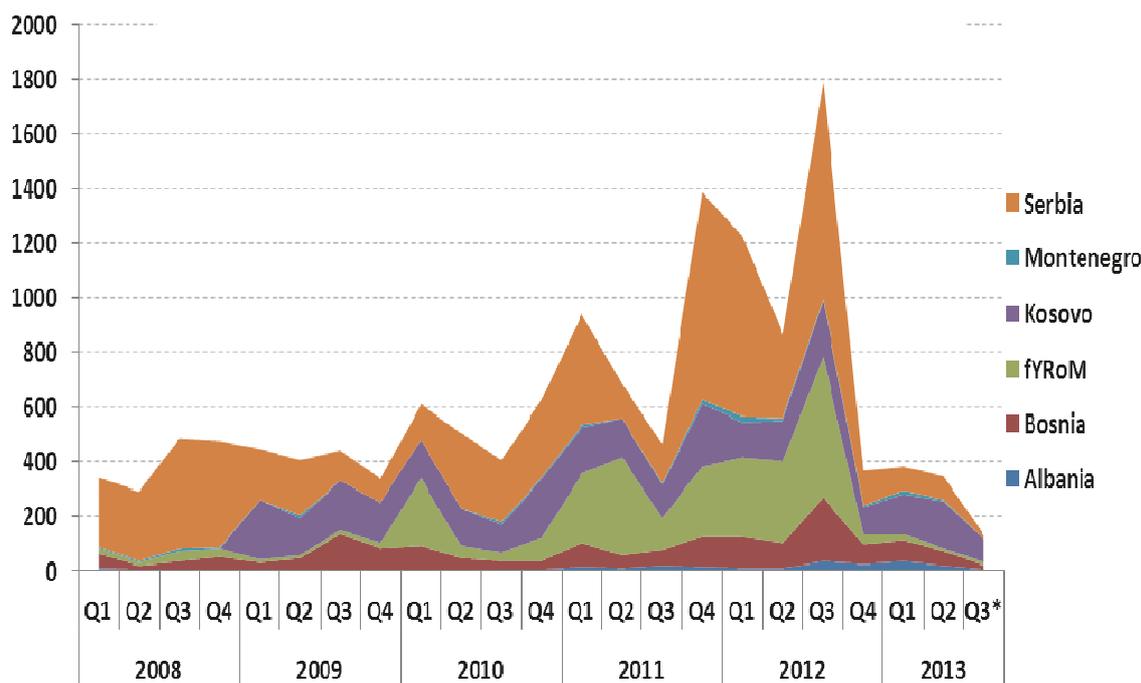
<sup>(171)</sup> Scambio di e-mail con l'ufficio svizzero per la migrazione, 13 settembre 2013.

<sup>(172)</sup> Secondo un comunicato stampa del governo svizzero (21 agosto 2012), i cittadini provenienti da paesi balcanici per i quali vige il regime di esenzione dal visto sono stati esclusi dal pagamento di un'indennità di ritorno poiché l'obbligo del visto è stato abolito. Tale misura è stata applicata a partire dall'aprile 2012, tranne che per persone vulnerabili e casi speciali <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/en/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/2012-08-21.html>, ultimo accesso 25 settembre 2013).

sia impedito loro il reingresso da parte delle autorità di frontiera, che devono effettuare un controllo accurato (ossia anche un controllo SIS) sui cittadini extraeuropei (<sup>173</sup>).

Le autorità svizzere sottolineano che la combinazione di tutte queste misure con le relative comunicazioni ha costituito lo strumento più efficace. La promozione del ritorno volontario (<sup>174</sup>) e le misure connesse al ritorno forzato al contrario si sono dimostrate solo parzialmente efficaci.

Il grafico seguente sembrerebbe dimostrare l'efficacia di una procedura abbreviata. Questo è l'unico grafico nel quale un chiaro effetto risulta tanto evidente subito dopo l'introduzione delle misure e si mantiene successivamente a un livello altrettanto basso.



(\* ) I dati per il terzo trimestre 2013 comprendono soltanto luglio 2013 poiché le cifre relative ad agosto e settembre non sono ancora disponibili.

Figura 26. Richiedenti asilo dei paesi WB in Svizzera, 2008-2013

## Austria

A metà del 2008 l'Austria ha introdotto una procedura rapida (<sup>175</sup>) per le domande che non sono ammesse alla procedura speciale preliminare. Di conseguenza è stato accelerato il processo decisionale conservando tutti i diritti e i mezzi d'impugnazione per i richiedenti asilo e permettendo l'esame individuale delle domande. L'Austria inoltre, nel 2009, ha cominciato a utilizzare il concetto di paesi di origine sicuri, imponendo così il ricorso alla procedura più rapida (<sup>176</sup>). Il tempo di trattamento in primo grado (dalla registrazione della domanda fino alla decisione, escludendo il ricorso) in una procedura accelerata richiede in pratica 7 giorni lavorativi, mentre il tempo di trattamento fino alla decisione definitiva richiede in pratica 50 giorni lavorativi. Tuttavia, se sussistono elementi probatori che dimostrano la necessità di concedere protezione, il caso verrà trattato secondo la

(<sup>173</sup>) Ibidem.

(<sup>174</sup>) Il programma di aiuto al ritorno Balcani occidentali per persone vulnerabili e minoranze etniche del Kosovo (2007-2009): consulenza, organizzazione del ritorno, assistenza all'avviamento (2 000 CHF per un adulto e 1 000 CHF per un minore), ampliamento della rete sociale, assistenza per l'alloggio (massimo 3 000 CHF), creazione di una base economica (massimo 3 000 CHF) e assistenza medica. In seguito alla liberalizzazione dei visti (1° gennaio 2010 per ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia), gli aiuti al ritorno sono stati ridotti e quindi soltanto in casi eccezionali le persone vulnerabili e le persone che necessitano di assistenza sanitaria possono presentare la domanda. L'assistenza individuale rimane immutata nell'ambito del programma di aiuto al ritorno nel Kosovo.

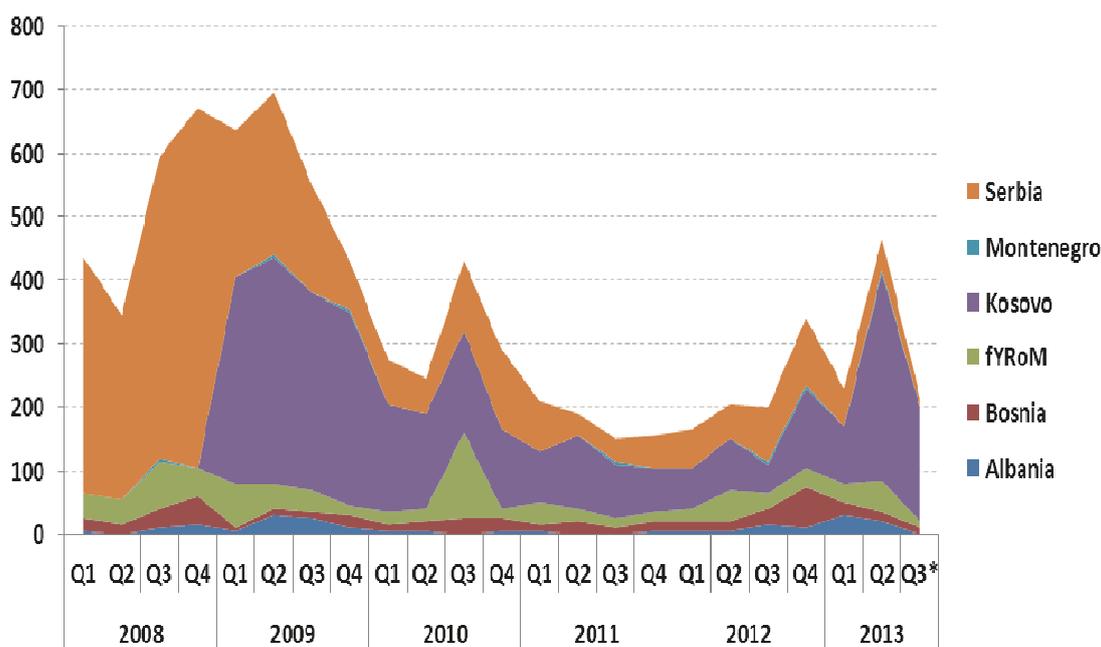
(<sup>175</sup>) Secondo lo scambio di e-mail con il Bundesministerium für Inneres, 29 settembre 2013, la procedura rapida non comporta una modifica della procedura RSD in primo grado; vale ancora il principio per cui occorre «considerare singolarmente ogni domanda nel merito». L'ufficio federale per l'asilo (primo grado) può escludere l'effetto sospensivo di un ricorso contro una sentenza negativa presentato da un richiedente asilo proveniente dai paesi inclusi nell'elenco dei paesi di origine sicuri. Entro una settimana, il secondo grado può revocare la decisione adottata in primo grado se l'espulsione, la deportazione o il ritorno forzato nel paese di origine costituiscono un rischio reale per la vita o la salute della persona interessata.

(<sup>176</sup>) Entrato in vigore il 1° luglio 2009 per Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro e Serbia, e il 14 dicembre 2010 per l'Albania.

procedura standard, per la quale in primo grado il tempo di trattamento è di tre mesi, e il tempo che intercorre prima della decisione definitiva è di 100 giorni.

Sono state varate anche alcune misure per promuovere il ritorno volontario. I cittadini provenienti da ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Serbia che sono disposti a tornare volontariamente al paese d'origine vengono invitati a partecipare al progetto di ritorno volontario assistito, cofinanziato dal Fondo europeo per i rimpatri e dal ministero federale degli Interni austriaco. Il ritorno dei partecipanti al progetto è organizzato e pagato integralmente dal progetto stesso. Inoltre, i partecipanti ricevono un sostegno finanziario in contanti di 370 EUR. Per coloro che tornano in Kosovo, dal settembre 2008 al giugno 2012 l'OIM di Vienna ha attuato un progetto di reintegrazione, mentre un altro progetto è stato avviato dal Centro internazionale per lo sviluppo della politica in materia di migrazione (ICMPD) nel settembre 2010 ed è ancora in corso. Entrambi i progetti, cofinanziati dal Fondo europeo per i rimpatri e dal ministro federale degli Interni austriaco, intendono offrire al partecipante un programma personalizzato che prevede misure di reintegrazione come formazione all'imprenditoria, sostegno alla creazione di piccole imprese con l'acquisto di attrezzature e strumenti, o attività rivolte alla ricerca di un lavoro. Per i rimpatriati con esigenze speciali (come le famiglie monoparentali, i minori non accompagnati o i partecipanti che necessitano di assistenza sanitaria) viene offerto un sostegno supplementare in natura, con un importo massimo di 3 000 EUR.

La figura 27 mostra che a partire dal 2009, dopo l'introduzione dell'elenco dei paesi di origine sicuri, il numero di richiedenti asilo WB in Austria si è ridotto e non è tornato ai livelli precedenti al 2009, benché si siano registrati alti picchi stagionali nel terzo trimestre del 2010 e del 2012, determinati soprattutto dalle domande di cittadini kosovari.



(\*) I dati per il terzo trimestre 2013 comprendono soltanto luglio 2013 poiché le cifre relative ad agosto e settembre non sono ancora disponibili.

**Figura 27. Richiedenti asilo dei paesi WB in Austria, 2008-2013**

## Germania

Fino al 2010 il numero delle domande presentate dai cittadini WB in Germania era molto limitato, dopodiché le domande, la maggior parte delle quali proveniva dai Rom della Serbia e dai Rom dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, sono aumentate sensibilmente. Queste domande venivano presentate con picchi stagionali molto evidenti in ottobre. Il picco più alto finora è stato registrato nell'ottobre 2012 e probabilmente ciò è dovuto alla decisione della corte costituzionale del 18 luglio 2012 di incrementare le prestazioni in denaro per i richiedenti asilo<sup>(177)</sup>. In seguito alla decisione, l'indennità giornaliera per i richiedenti asilo varia da 7 EUR per i bambini di

<sup>(177)</sup> Cfr. [http://www.bverfg.de/en/decisions/ls20120718\\_1bvl001010en.html](http://www.bverfg.de/en/decisions/ls20120718_1bvl001010en.html)

età inferiore a 6 anni a 11,80 EUR per persone singole (ossia più di 350 EUR al mese). A fini comparativi, il salario netto medio in Serbia nel giugno 2013 era di 390 EUR <sup>(178)</sup> e nel maggio 2013 l'assistenza sociale per una persona singola era di 67 EUR <sup>(179)</sup> al mese. Il salario minimo era di 177 EUR <sup>(180)</sup>.

Ai sensi dell'articolo 16a, paragrafo 3, della Costituzione tedesca, i paesi di origine sicuri possono essere determinati per legge. Se un richiedente asilo proviene da un paese di origine sicuro, di norma la sua domanda può essere respinta in quanto manifestamente infondata (articolo 29a della legge sulle procedure di asilo). In Germania esiste un elenco dei paesi di origine sicuri, che attualmente però include soltanto gli Stati membri dell'Unione europea, il Ghana e il Senegal. I paesi dei Balcani occidentali quindi non ne fanno parte. In Germania la legge non prevede una procedura accelerata, ma è possibile adottare procedure prioritarie a seconda dei casi, con o senza riferimenti all'elenco dei paesi di origine sicuri. In ogni singolo caso, il responsabile può decidere che il caso in questione è manifestamente infondato, se:

- i criteri per il riconoscimento dello status non sono chiaramente soddisfatti;
- è evidente che la domanda è stata presentata allo scopo di entrare in Germania per motivi economici o d'altro tipo non correlati alla protezione;
- la persona soddisfa il criterio di esclusione.

Per domande manifestamente infondate, il termine per il ricorso si riduce a una settimana e il ricorso non ha effetto sospensivo automatico (benché sia possibile presentare una richiesta urgente di sospensione) <sup>(181)</sup>. In conclusione, anche se non esiste una procedura accelerata ufficiale, la procedura manifestamente infondata include alcuni degli elementi tipici che solitamente costituiscono una procedura accelerata, soprattutto se in associazione al trattamento prioritario del caso e alla riduzione dei tempi di trattamento derivante dall'introduzione di misure organizzative.

Per far fronte al significativo picco registrato tra metà ottobre e metà dicembre del 2012, l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati ha introdotto le seguenti misure speciali per le domande presentate dai richiedenti provenienti dai Balcani occidentali:

- trasferimento di tutti i responsabili delle decisioni che sono stati assegnati esclusivamente alle domande dei cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e della Serbia;
- distacco da altre sezioni di personale qualificato che è stato assegnato esclusivamente alle domande dei cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e della Serbia. Per ordine del ministro federale degli Interni, l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati è stato assistito da 60 funzionari della polizia federale nelle relative sezioni. Inoltre 75 persone sono state assunte come assistenti per l'ufficio di registrazione per le procedure di asilo;
- è stato istituito uno speciale gruppo di progetto composto da 30 esperti in materia di asilo come supporto alle sezioni. Questo gruppo di progetto era responsabile delle domande successive pronte per il processo decisionale e per i casi di cittadini WB con malattie pregresse;
- promozione del ritorno volontario;
- organizzazione di campagne di informazione in collaborazione con il Belgio;
- presa di contatti tra le autorità governative e l'OIM.

La procedura è stata abbreviata anche in alcuni casi specifici, per esempio mediante audizioni personali senza il questionario standard su informazioni concernenti l'identità, l'origine e il contesto familiare se i richiedenti provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e dalla Serbia hanno presentato passaporti biometrici <sup>(182)</sup>. Inoltre le audizioni informative solitamente utilizzate per le domande successive erano meno frequenti <sup>(183)</sup>.

<sup>(178)</sup> Paragraf portal ([http://www.paragraf.rs/statistika/01\\_stat.htm](http://www.paragraf.rs/statistika/01_stat.htm), ultimo accesso 8 agosto 2013).

<sup>(179)</sup> Ministero del Lavoro, dell'Occupazione e delle Politiche sociali (<http://www.minrzs.gov.rs/latinica/socijalna-davanja-visina.php>, ultimo accesso 8 agosto 2013).

<sup>(180)</sup> Paragraf portal ([http://www.paragraf.rs/statistika/02\\_stat.htm](http://www.paragraf.rs/statistika/02_stat.htm), ultimo accesso agosto 2013).

<sup>(181)</sup> Consultazioni intergovernative sulla migrazione, l'asilo e i rifugiati (CIG), *Asylum Procedures: Report on Policies and Practices in IGC Participating States 2012*, dicembre 2012, pagg. 215-216 (<http://www.igc-publications.ch>).

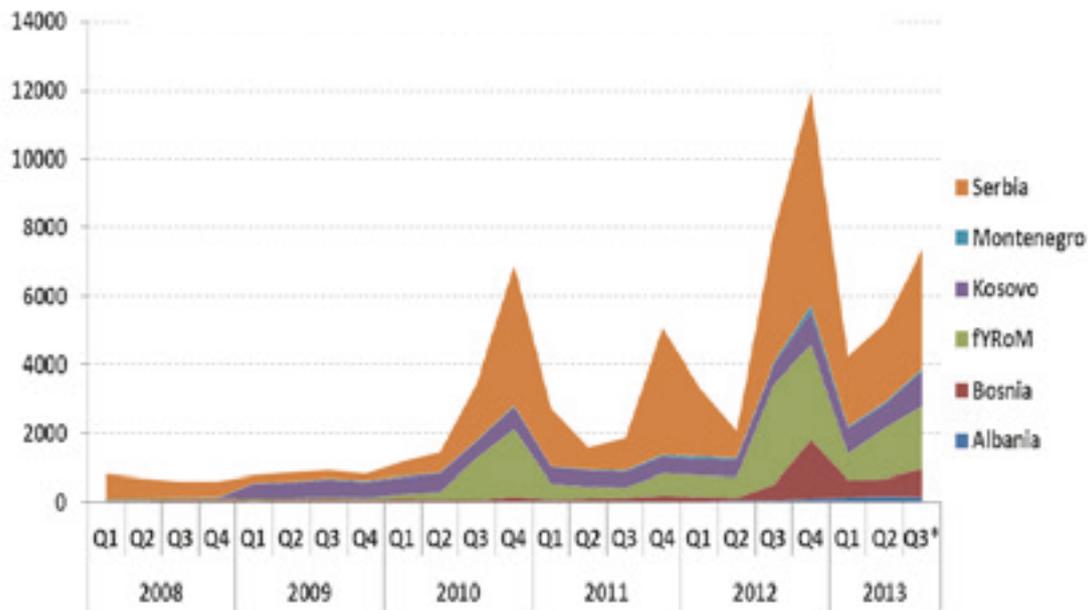
<sup>(182)</sup> Secondo l'Ufficio federale tedesco per l'immigrazione e i rifugiati, per le domande provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e dalla Serbia le audizioni personali si tengono senza l'elenco delle 24 domande se i richiedenti presentano passaporti biometrici. L'elenco delle 24 domande viene utilizzato per chiarire alcune informazioni concernenti l'identità, l'origine e il contesto familiare. La rinuncia all'elenco di 24 domande riduce il tempo dell'audizione personale a circa 30-45 minuti per ciascun richiedente.

<sup>(183)</sup> Secondo lo scambio di e-mail con l'Ufficio federale tedesco per l'immigrazione e i rifugiati, un'audizione concernente domande reiterate (domande che sono presentate da uno straniero dopo il ritiro o il rigetto inappellabile di una precedente domanda di asilo) è definita audizione informativa.

Grazie a queste misure, il tempo di trattamento per le domande di cittadini provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e dalla Serbia — dalla data della domanda alla decisione amministrativa — si è ridotto da 78,6 a 45,1 giorni per i richiedenti provenienti dalla Serbia e da 4 settimane a 9 giorni per i richiedenti provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Dall'introduzione delle misure speciali si è ridotto anche il numero dei casi pendenti concernenti i paesi WB.

Secondo la Germania, la promozione del ritorno volontario è meno efficace delle misure che riducono il tempo necessario al processo decisionale. Le misure di ritorno forzato variano tra i diversi Stati federali ed è quindi difficile valutare l'efficacia di questa misura a livello nazionale.

Nonostante le misure importanti adottate dall'Ufficio federale tedesco per l'immigrazione e i rifugiati, il principale fattore di attrazione, le prestazioni offerte nell'ambito dell'accoglienza, è stato mantenuto e rappresenta un problema di non facile soluzione. La figura 20 sembrerebbe indicare che nel 2013 in Germania si stesse preparando un altro picco stagionale.



(\*) I dati per il terzo trimestre 2013 comprendono soltanto luglio 2013 poiché le cifre relative ad agosto e settembre non sono ancora disponibili.

**Figura 28. Richiedenti asilo dei paesi WB in Germania, 2008-2013**

### Svezia

Secondo le autorità svedesi, l'utilizzo di una procedura accelerata e il divieto di reingresso, nonché la promozione del ritorno volontario e le misure correlate al ritorno forzato <sup>(184)</sup> si sono dimostrati efficaci in un gran numero di casi concernenti richiedenti WB. Le autorità svedesi inoltre sono riuscite a utilizzare efficacemente gli accordi raggiunti con i paesi WB, sia quelli a livello di Unione europea che quelli bilaterali, per quanto riguarda la riammissione.

La Svezia utilizza la procedura prioritaria per le domande di asilo dei cittadini WB e ricorre a un processo accelerato. Nel 2013 in Svezia il tempo di trattamento in primo grado (dalla registrazione della domanda alla decisione, escludendo il ricorso) in una procedura accelerata ammonta di fatto a 20 giorni lavorativi, mentre il tempo di trattamento di una procedura normale in primo grado è di 90 giorni. Secondo la legge svedese sugli stranieri, una domanda di asilo può essere valutata nell'ambito di una procedura accelerata se la commissione per la migrazione la ritiene manifestamente infondata. Ciò si è verificato nel 50 % dei casi concernenti le domande di asilo di cittadini WB.

Dalla fine del 2009 alla fine del 2011, le persone che hanno fatto ritorno in Kosovo hanno potuto chiedere un sostegno al reinsediamento (in denaro) pari a 30 000 SEK (3 400 EUR) per ciascun adulto, 15 000 SEK (1 700 EUR)

<sup>(184)</sup> Secondo la Svezia può essere difficile talvolta determinare l'identità delle persone interessate. Il problema riguarda soprattutto le minoranze.

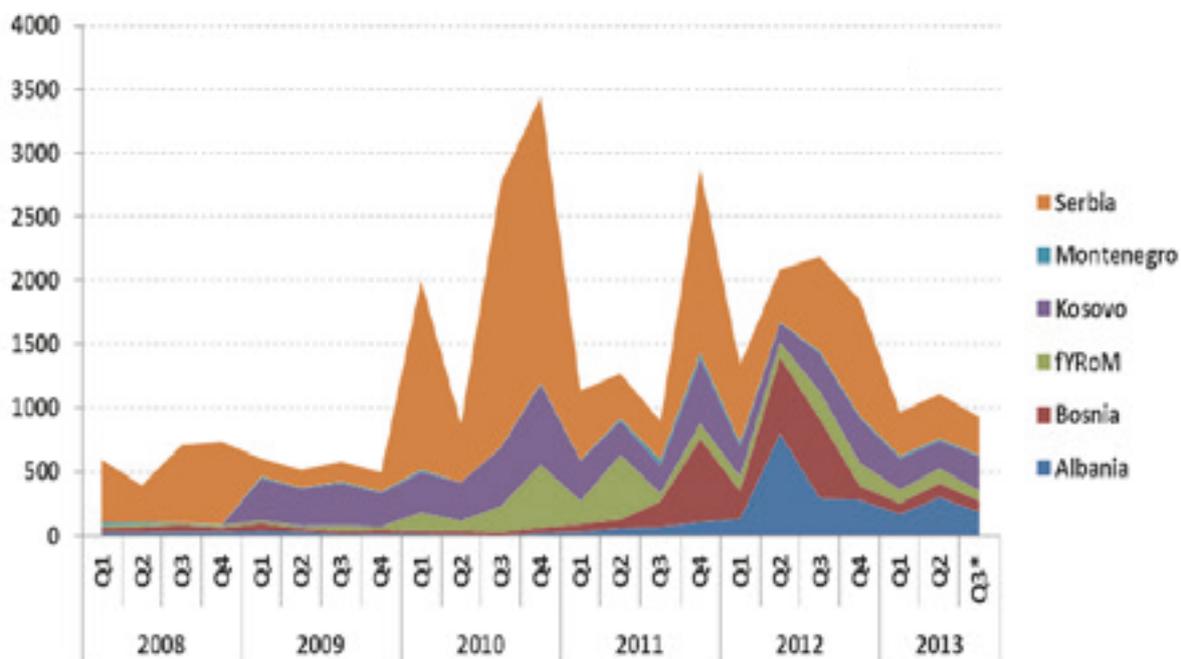
per ciascun bambino e fino a 75 000 SEK (8 500 EUR) per ogni famiglia. Nel 2010, 219 persone hanno ottenuto il sostegno, e 418 persone nel 2011. A partire dal dicembre 2011 per i cittadini del Kosovo non è stato più possibile ottenere tale sostegno. Per il ritorno in Serbia e nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia non vi è stata alcuna assistenza a parte il viaggio di rientro in patria, che viene pagato dalla commissione svedese per la migrazione se il rimpatriato non dispone dei fondi per pagare il biglietto, situazione assai frequente.

La legge svedese sugli stranieri fissa alcuni criteri per emanare il divieto di reingresso nei confronti di coloro la cui domanda di asilo sia stata respinta in quanto manifestamente infondata e che hanno abusato della procedura di asilo. Ai richiedenti respinti sarà impedito di rientrare in Svezia e nei paesi dell'area Schengen per un periodo che può raggiungere i 5 anni <sup>(185)</sup>.

Secondo la commissione svedese per la migrazione, il numero crescente di richiedenti asilo dall'Albania e dalla Bosnia-Erzegovina nel 2012, illustrato nella figura 29, è riconducibile in una certa misura alle voci che giravano nella regione, secondo le quali la Svezia avrebbe concesso l'asilo per ragioni socioeconomiche. A quanto pare, i trafficanti di esseri umani in Bosnia-Erzegovina avrebbero diffuso intenzionalmente informazioni non rispondenti al vero sulla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno in Svezia per guadagnare denaro. Le persone giunte in Svezia da questi paesi provenivano da zone rurali e avevano una scarsissima conoscenza del funzionamento del sistema di asilo. Giunte in Svezia, molte di loro si sono sentite ingannate, giacché in molti casi avevano venduto i propri beni per pagare il viaggio della famiglia <sup>(186)</sup>.

La commissione svedese per la migrazione sta indagando sulle forme più flessibili ed efficaci di trattamento — per esempio l'opportunità di utilizzare personale esperto per la scelta del tipo di procedura più adatto, il più precocemente possibile fin dall'inizio del processo. Il miglioramento della procedura amministrativa fa parte del metodo di lavoro flessibile, nell'ambito del quale la ricerca continua del miglioramento rientra nelle attività di lavoro giornaliero ed è stata avviata subito dopo la prima ondata importante di domande nel 2010 <sup>(187)</sup>.

Come si evince dalla figura 29, dopo il 2011 si sono registrati picchi inferiori e il numero dei richiedenti asilo serbi si è ridotto. Il picco del 2012 è stato dovuto essenzialmente all'arrivo di richiedenti asilo albanesi e bosniaci, come si è detto in precedenza.



(\* ) I dati per il terzo trimestre 2013 comprendono soltanto luglio 2013 poiché le cifre relative ad agosto e settembre non sono ancora disponibili.

**Figura 29. Richiedenti asilo dei paesi WB in Svezia, 2008-2013**

<sup>(185)</sup> Cfr. il sito della commissione svedese per la migrazione ([http://www.migrationsverket.se/info/487\\_en.html#h-Reentryban](http://www.migrationsverket.se/info/487_en.html#h-Reentryban), ultimo accesso 8 ottobre 2013).

<sup>(186)</sup> Scambio di e-mail con la commissione svedese per la migrazione, divisione per la Cooperazione europea e internazionale, unità per le Strategie internazionali (23 agosto 2013).

<sup>(187)</sup> Ibidem.

## Belgio

Il 24 novembre 2011 il Belgio ha introdotto la possibilità di designare i paesi di origine sicuri e il regio decreto che ha applicato questo concetto è entrato in vigore il 1° giugno 2012. Tutti i paesi dei Balcani occidentali che hanno varato la liberalizzazione dei visti rientrano in questo elenco. Per i cittadini di questi paesi che presentano domanda di asilo è ancora garantito il trattamento individuale della domanda, che è però soggetta a una procedura accelerata (15 giorni lavorativi) presso l'ufficio del Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi (CGRS) e richiede un onere della prova più rigoroso. È possibile soltanto un ricorso di annullamento non sospensivo, esclusivamente per motivi di diritto, e il Consiglio per le controversie inerenti alla legge sugli stranieri (l'organismo di appello) è tenuto a emettere una sentenza entro due mesi. Poiché il ricorso non ha un effetto sospensivo automatico, il diritto all'accoglienza teoricamente viene meno entro trenta giorni, il che corrisponde all'ultimo giorno utile per lasciare il paese.

Sono state adottate anche altre misure, come la procedura prioritaria per le domande di asilo dei cittadini WB. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, commi 2 e 3, della legge belga sugli stranieri, il segretario di Stato per la migrazione e l'asilo ha ordinato di adottare la procedura prioritaria per il trattamento delle domande di asilo presentate da cittadini provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e dalla Serbia nel periodo tra il 1° e il 30 aprile 2010 e dal 18 ottobre 2010 in poi, implicando quindi che le decisioni sulle domande di asilo devono essere adottate in primo grado entro due mesi. Dopo l'introduzione dell'elenco dei paesi di origine sicuri nel giugno 2012, questa misura è ancora in vigore. La procedura prioritaria si attua parallelamente alla procedura accelerata per i paesi sicuri, nella misura in cui ciò riguarda una decisione nel merito.

Per ridurre la durata della procedura sono state introdotte alcune misure: subito dopo l'inizio del primo rapido aumento delle domande di asilo provenienti dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e dalla Serbia nel febbraio 2010, il CGRS ha sviluppato un piano d'azione interno per adottare la procedura prioritaria nel trattamento delle domande provenienti da questi due paesi. Gli elementi principali di questo piano sono i seguenti.

- Riduzione del periodo che intercorre tra la data della domanda (le domande di asilo in Belgio vengono presentate al dipartimento per l'immigrazione) e il colloquio in primo grado che si tiene presso il CGRS. Quest'obiettivo è stato in parte raggiunto comunicando la data del colloquio per motivi di asilo lo stesso giorno in cui viene presentata la domanda, laddove normalmente i richiedenti asilo vengono invitati per lettera al primo colloquio alcune settimane dopo la presentazione della domanda.
- Aumento del numero dei funzionari responsabili della protezione che trattano le domande di questi due paesi. Quest'obiettivo è stato raggiunto utilizzando il personale competente per altre aree geografiche e il servizio giuridico (in totale 10 persone), ma anche reclutando nuovo personale. A causa dell'afflusso costantemente elevato e del crescente arretrato, nel 2011 il governo belga ha deciso di aumentare considerevolmente il personale, assumendo in quello stesso anno 98 funzionari responsabili della protezione e otto assistenti amministrativi.
- Aumento del numero dei colloqui tenuti dai responsabili della protezione e riduzione del tempo dedicato a ogni colloquio, modificando le tecniche di colloquio.
- Migliore elaborazione dei profili nell'ambito dei casi da trattare per aumentare l'efficienza. Poiché i profili validi per i paesi in questione erano piuttosto simili, è stato possibile sviluppare questionari molto dettagliati per ciascun profilo in relazione agli elementi costitutivi della decisione e ad esempi di decisioni precedenti. Per l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia per esempio sono stati identificati 13 profili.
- Lo sviluppo di «istruzioni articolate per materia» da parte del centro di documentazione e ricerca (Cedoca), sulla base di questi profili.

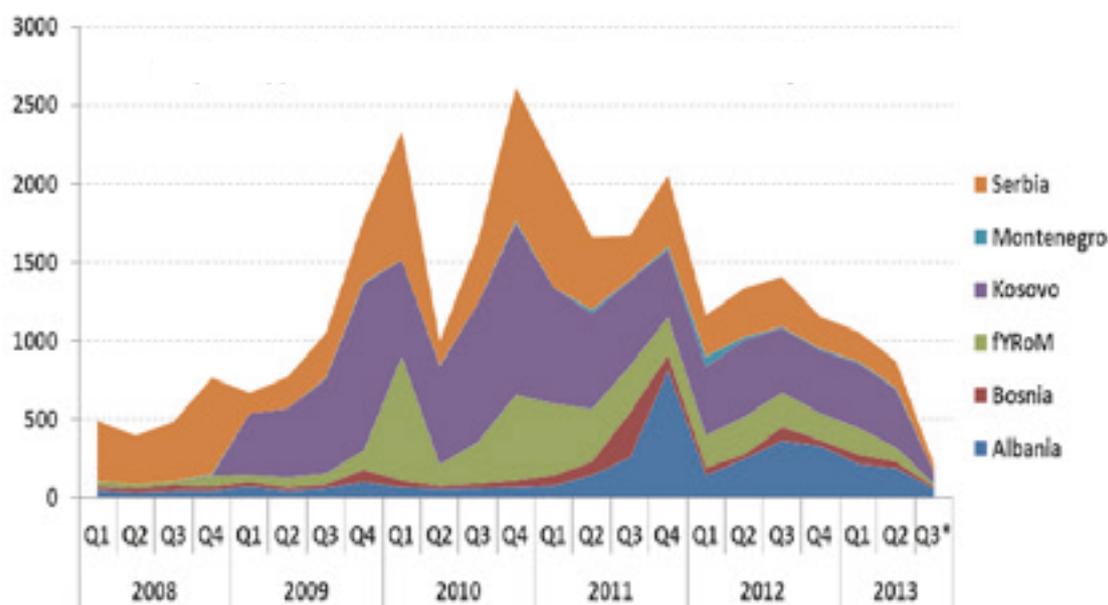
Di conseguenza, la durata della procedura si è ridotta da 123 giorni nel 2011 a 25 giorni nel 2013. Secondo il Belgio, il reclutamento di nuovi responsabili dei casi è stato probabilmente l'azione più efficace in termini di produttività, nonostante i costi.

Dal maggio 2012 le autorità belghe hanno favorito il ritorno volontario organizzando un servizio di autobus in collaborazione con l'OIM per rimpatriare i cittadini della Bosnia-Erzegovina, dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e della Serbia. Nel giugno 2012 a Bruxelles è stato aperto uno sportello informativo per favorire l'accesso alle informazioni e alla consulenza sul ritorno volontario. Fedasil, l'ente governativo responsabile dell'accoglienza e del ritorno volontario, ha organizzato missioni di osservatori nei paesi dei Balcani occidentali per i propri consulenti esperti in materia di ritorno, grazie alle quali è stato possibile raccogliere informazioni aggiornate sul viaggio di ritorno e sui percorsi da intraprendere all'interno del paese per il proseguimento del viaggio, e comprendere meglio la realtà e i problemi locali. Anche le misure di ritorno forzato hanno prodotto alcuni effetti.

I divieti di ingresso sono emanati per quasi tutti i richiedenti respinti. Ogni straniero che sia soggetto a un ordine di allontanamento viene informato delle conseguenze del mancato rispetto di tale ordine, ossia del rischio che venga emesso nei suoi confronti un divieto di ingresso. Quest'ultimo si applica solitamente per tre anni a tutti gli Stati membri dell'UE e ai paesi associati a Schengen, e viene registrato nel SIS.

Benché sia difficile valutare con precisione l'effetto reale delle misure summenzionate, il Belgio ha riscontrato che la combinazione di tutte queste misure ha avuto effetti diretti in termini di riduzione del numero di domande dei paesi WB.

Il Belgio esercitava un'attrazione soprattutto sui richiedenti dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, del Kosovo e della Serbia fino al 2010, quando il flusso di questi paesi si è stabilizzato ma vi si è aggiunto un nuovo afflusso dall'Albania, tanto da produrre complessivamente un picco delle domande nel terzo trimestre del 2010. Secondo il CGRS l'aumento delle domande di asilo provenienti da cittadini albanesi nel 2011 è stato causato dal fatto che il Belgio era l'obiettivo di trafficanti, i quali consigliavano ai richiedenti di dichiarare di essere vittime di vendette. I richiedenti asilo albanesi presentavano attestati di vendetta emessi da una specifica organizzazione. Dopo ampie ricerche, gran parte di questi attestati si è rivelata falsa e grazie alla rapida gestione di questi casi l'afflusso si è sensibilmente ridotto<sup>(188)</sup>. Dall'inizio del 2013 il numero delle domande provenienti da tutti i paesi WB è considerevolmente diminuito.



(\* ) I dati per il terzo trimestre 2013 comprendono soltanto luglio 2013 poiché le cifre relative ad agosto e settembre non sono ancora disponibili.

**Figura 30. Richiedenti asilo dei paesi WB in Belgio, 2008-2013**

## Danimarca

La Danimarca ha introdotto una serie di misure per far fronte all'intenso flusso di richiedenti asilo provenienti dai Balcani occidentali, tra cui:

- procedura di asilo rapida per i Balcani occidentali, nei casi già trattati secondo la procedura prevista per le domande manifestamente infondate senza diritto di ricorso<sup>(189)</sup>;
- priorità alle domande di permesso di soggiorno per motivi umanitari;

<sup>(188)</sup> Scambio di e-mail, a partire dal 19 agosto 2013, con l'ufficio del Commissariato generale del Belgio per i rifugiati e gli apolidi.

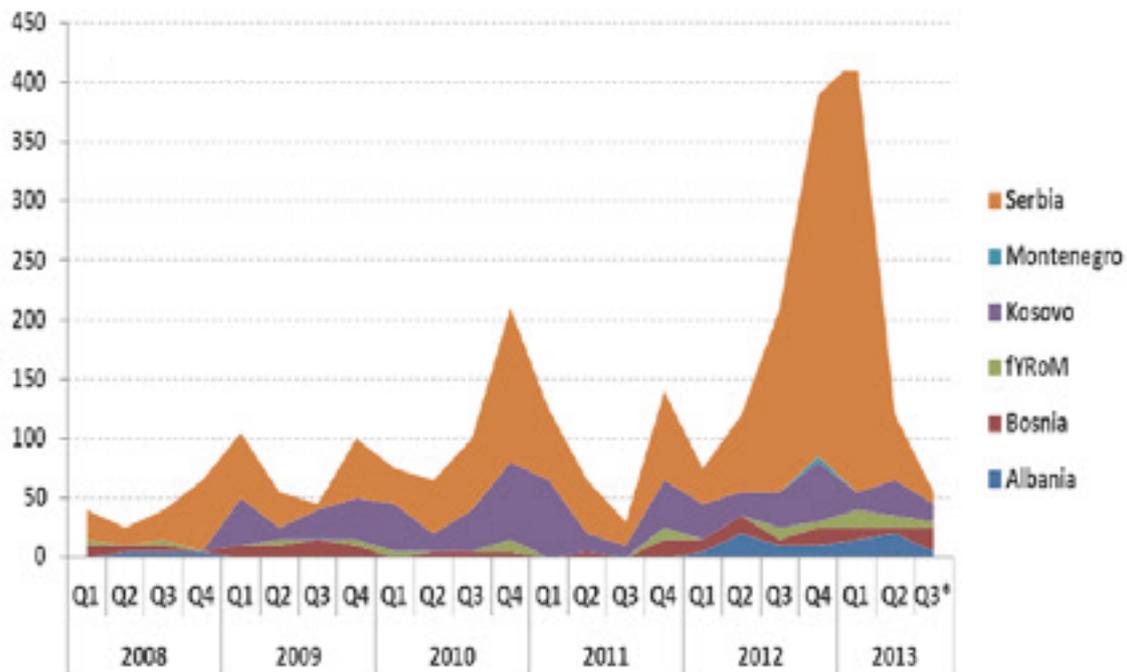
<sup>(189)</sup> Le domande ritenute manifestamente infondate vengono trasmesse al Consiglio danese per i rifugiati, una ONG, che emette una dichiarazione sul caso dopo un colloquio separato con il richiedente. Se concorda con il servizio immigrazione che la domanda è manifestamente infondata, quest'ultima viene respinta dal servizio immigrazione senza possibilità di ricorso. Se il Consiglio per i rifugiati non è d'accordo sulla manifesta infondatezza della domanda, il servizio immigrazione può mantenere il rigetto — come spesso accade — ma deferisce il caso alla Commissione di ricorso per i rifugiati che emette la sentenza definitiva. Cfr. Consultazioni intergovernative sulla migrazione, l'asilo e i rifugiati (CIG), *Asylum Procedures: Report on Policies and Practices in IGC Participating States 2012*, dicembre 2012, pag. 133 (<http://www.igc-publications.ch>).

- accoglienza in centri di asilo dotati di mensa piuttosto che in abitazioni proprie;
- ritorno forzato mediante voli charter di gruppi molto numerosi di richiedenti asilo respinti.

La figura 31 mostra che nei primi mesi del 2012 il numero dei richiedenti asilo serbi — soprattutto Rom — ha iniziato a registrare un sensibile incremento.

Il 18 dicembre 2012 il governo danese ha adottato un regolamento provvisorio che concede ai richiedenti asilo respinti tornati in patria volontariamente l'importo di 20 000 DKK (2 650 EUR) agli adulti e 10 000 DKK (1 300 EUR) ai bambini — per le domande presentate prima del 1° luglio 2013. La decisione tuttavia non si applica, tra l'altro, ai richiedenti dei Balcani occidentali che ricevono soltanto 50 EUR come contributo in denaro e alcuni generi alimentari per il viaggio verso il paese di origine. Non si può escludere che le voci su questo regolamento provvisorio siano state un fattore di attrazione per alcuni richiedenti asilo dei Balcani occidentali.

L'aumento dei richiedenti asilo della Serbia registrato nel 2012 è stato seguito nell'aprile e nel maggio 2013 da un drastico calo. Come nei casi già osservati di forti variazioni nel numero delle domande in altri paesi, si può osservare che un fraintendimento o l'inefficace comunicazione seguiti all'adozione di alcune misure possono comportare sensibili aumenti, nel breve periodo, dei richiedenti asilo e del tempo necessario a comunicare le reali condizioni al paese di origine.



(\*) I dati per il terzo trimestre 2013 comprendono soltanto luglio 2013 poiché le cifre relative ad agosto e settembre non sono ancora disponibili.

Figura 31. Richiedenti asilo dei paesi WB in Danimarca, 2008-2013

### 3. Misure adottate dagli Stati membri e dai paesi associati nei paesi di origine

Oltre alle misure adottate dagli MSAC nei rispettivi paesi e in relazione ai propri sistemi nazionali di asilo, gli MSAC hanno varato misure anche nei paesi di origine per attenuare i fattori di spinta e di attrazione. Le sezioni seguenti descrivono le principali misure menzionate.

### *Visite ad alto livello*

Molti MSAC hanno organizzato riunioni ad alto livello con le autorità dei paesi di origine. La Svizzera <sup>(190)</sup>, per esempio, lo ha fatto nel quadro dei cosiddetti «partenariati in materia di migrazione» allo scopo di affrontare il problema della migrazione in maniera esaustiva e di raggiungere un equilibrio corretto tra gli interessi della Svizzera, il paese partner e i migranti. L'afflusso dei richiedenti asilo e le eventuali misure per influire sui fattori di spinta e di attrazione sono stati oggetto di queste riunioni (per esempio sono stati trattati i temi dell'inclusione sociale e il miglioramento delle condizioni di vita dei richiedenti asilo tornati nei paesi di origine, delle minoranze e delle persone vulnerabili in generale).

Il governo austriaco ha organizzato riunioni trilaterali con l'Ungheria e la Serbia su misure di rafforzamento della capacità volte a migliorare il sistema di asilo e di accoglienza della Serbia.

Anche la Svezia ha organizzato numerose visite ad alto livello <sup>(191)</sup>, ma queste misure sono state giudicate poco efficaci.

### *Visite a livello locale e campagne di informazione*

Il Belgio sottolinea l'importanza delle strategie di comunicazione per modificare la percezione del sistema di asilo da parte dei potenziali richiedenti. Tali strategie comprendono campagne di prevenzione, cooperazione attiva con le ONG all'interno delle comunità Rom e altre iniziative come programmi televisivi e annunci radiofonici. L'Ufficio federale tedesco per l'immigrazione e i rifugiati ha aderito alla campagna di informazione varata sotto la guida del Belgio nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia settentrionale e nel Kosovo. Il progetto «Promozione di decisioni responsabili in materia di migrazione — Come raggiungere i giovani» è stato attuato dal gennaio 2012 al giugno 2012. Il gruppo di riferimento era quello dei giovani, soprattutto all'interno della comunità RAE.

Secondo la Svizzera, le campagne di informazione si sono rivelate efficaci. La Svizzera offre il proprio sostegno al ministero degli Interni del Kosovo, per esempio programmando una campagna di informazione tesa a ridurre i flussi di migrazione irregolari sensibilizzando la popolazione in generale e i potenziali emigranti in particolare.

Anche la Svezia ha organizzato visite e azioni a livello locale e l'ambasciata svedese a Belgrado ha tenuto riunioni con i ministeri competenti per condividere le informazioni disponibili e raccogliere informazioni sulle eventuali misure attuate in Serbia. I rappresentanti dell'ambasciata hanno anche visitato la valle di Preševo per incontrare organizzazioni, sindacati e organismi sociali e discutere con loro della situazione. Nel 2012 le ambasciate a Sarajevo e Tirana hanno operato a stretto contatto con i ministeri responsabili.

Nell'aprile 2012 il ministro per la Cooperazione e l'azione umanitaria del Lussemburgo ha visitato il Kosovo, il Montenegro e la Serbia, ma si ritiene che gli effetti siano stati piuttosto limitati.

### *Progetti di migrazione e sviluppo*

L'Ufficio federale tedesco per l'immigrazione e i rifugiati ha partecipato al progetto diretto dall'OIM «Migrazione e sviluppo socioeconomico nei Balcani occidentali» (Midweb) <sup>(192)</sup> dal febbraio 2011 al dicembre 2012. I paesi di riferimento di questo progetto, erano, tra gli altri, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Kosovo e la Serbia. L'obiettivo generale di Midweb era quello di intensificare la cooperazione con le autorità governative dei paesi dei Balcani occidentali interessati per accrescere la sensibilizzazione sulle questioni più attuali legate ai problemi della migrazione e alle relative soluzioni. Una delle principali attività del progetto è stata il ritorno temporaneo di cittadini altamente qualificati che vivevano nell'UE o in Svizzera per contribuire allo sviluppo dei propri paesi di origine, allacciando contatti con autorità, aziende, organizzazioni e istituzioni locali. Un'altra attività importante è

<sup>(190)</sup> Autunno 2012: Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia: riunioni tra le autorità centrali e le ambasciate locali con esperti e funzionari ad alto livello. Gennaio 2013: il direttore dell'Ufficio federale per l'immigrazione ha visitato la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Serbia e ha tenuto riunioni a livello ministeriale.

<sup>(191)</sup> Visita del ministro per l'Immigrazione, Tobias Billström, a Belgrado nel giugno 2011 e in Kosovo nell'ottobre 2011. Visita del segretario di Stato, Minna Ljunggren, nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (ottobre 2012).

<sup>(192)</sup> [http://www.iom.int/germany/en/projects\\_MIDWEB.htm](http://www.iom.int/germany/en/projects_MIDWEB.htm)

stata l'ampliamento della rete dei centri per i servizi ai migranti e il miglioramento dei loro servizi che forniscono informazioni, consulenza e servizi di orientamento ai migranti e ai potenziali migranti.

#### 4. Misure adottate dai paesi di origine per attenuare i fattori di spinta e salvaguardare il regime di esenzione dal visto

I governi dei paesi WB hanno attuato una serie d'iniziative per eliminare o attenuare i fattori che spingono alcuni dei loro cittadini a presentare domande di asilo infondate negli MSAC. Tra queste si annoverano varie misure socioeconomiche tese ad aumentare il benessere dei gruppi sociali vulnerabili, campagne di sensibilizzazione, maggiore cooperazione internazionale, migliore iscrizione all'anagrafe delle nascite (dei Rom) e misure giuridiche e di altro tipo. Molte di queste iniziative sono state adottate nell'ambito dell'attuazione del regime di esenzione dal visto per i viaggi all'interno dell'UE.

Tutti gli Stati dei paesi balcanici tranne il Kosovo aderiscono al regime che consente ai cittadini di questi paesi di viaggiare negli Stati membri dell'UE con un passaporto biometrico senza visto, ai sensi del 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. La decisione di concedere ai cittadini di questi paesi dei Balcani occidentali la possibilità di viaggiare in regime di esenzione dal visto si basava su un'attenta valutazione dei progressi compiuti nei settori individuati nelle tabelle di marcia per il dialogo sulla liberalizzazione dei visti (sicurezza dei documenti, gestione delle frontiere, asilo, migrazione, lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione e protezione dei diritti fondamentali). Come ha osservato la Commissione nella «Terza relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali» (in appresso la «terza relazione»), «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»<sup>(193)</sup>. Il 19 gennaio 2012 la Commissione europea ha avviato un dialogo sulla liberalizzazione dei visti con il Kosovo e il 14 giugno 2012 ha consegnato alle autorità kosovare la tabella di marcia sui visti, che contiene un vasto elenco di riforme che il Kosovo è stato invitato ad attuare<sup>(194)</sup>.

Nella dichiarazione presentata l'8 novembre 2010 al Consiglio «Giustizia e affari interni» (GAI), 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 e ha messo a punto un meccanismo di controllo successivo alla liberalizzazione dei visti, per vagliare i progressi compiuti.

Tale meccanismo rientra in un'iniziativa più vasta della Commissione europea volta a instaurare un dialogo ad alto livello con i paesi dei Balcani occidentali, esplicitamente ai fini dell'adozione di misure appropriate per ridurre l'impatto della liberalizzazione dei visti in termini di domande di protezione internazionale infondate nell'Unione europea<sup>(195)</sup>.

Osservando che le domande di protezione internazionale presentate da cittadini dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto sono per la maggior parte «manifestamente infondate», Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia hanno sottoscritto una lettera inviata alla Commissione europea in vista della riunione del Consiglio GAI del 25 ottobre 2012, nell'ottica di compiere ulteriori passi verso l'introduzione di una clausola di salvaguardia che consenta la reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto per i cittadini dei paesi dei Balcani che sono di norma autorizzati a circolare all'interno dell'UE senza visto<sup>(196)</sup>.

Nel settembre 2013 il Parlamento europeo ha adottato alcuni emendamenti alle norme UE sul visto [regolamento (CE) n. 539/2001], tra cui un nuovo meccanismo di sospensione dall'esenzione del visto per assicurare

<sup>(193)</sup> «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», COM(2012) 472 final, 28 agosto 2012, pag. 2 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:IT:PDF>, ultimo accesso 13 settembre 2013).

<sup>(194)</sup> «Prima relazione della Commissione sui progressi del Kosovo verso la liberalizzazione dei visti», comunicato stampa della Commissione europea, 12 febbraio 2013 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-108\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-108_it.htm), ultimo accesso 30 settembre 2013).

<sup>(195)</sup> «Relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea 2012», Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 2013, pag. 35 (<http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>, ultimo accesso 13 settembre 2013).

<sup>(196)</sup> «Relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea 2012», EASO, pag. 33 (<http://easo.europa.eu/asylum-trends-analysis/annual-report-2012/>).

che la possibilità di circolare senza visto non conduca a irregolarità o abusi, in un memo della Commissione europea<sup>(197)</sup>. Nello stesso documento, il commissario europeo per gli Affari interni ha dichiarato che «il meccanismo di sospensione dall'esenzione del visto dev'essere usato soltanto in circostanze eccezionali come ultima istanza, per far fronte a situazioni di emergenza provocate dall'abuso del regime di esenzione dal visto da parte di cittadini esentati da tale obbligo».

### **Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**

Nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è stato istituito un comitato ministeriale ad alto livello per il monitoraggio dell'attuazione del regime di esenzione dal visto in collaborazione con l'UE; il comitato era presieduto dal ministro degli Esteri, e ne facevano parte i ministri di tutte le istituzioni competenti. Dal momento in cui è stato istituito, quest'organismo ha adottato una serie di misure efficaci, con il sostegno di un gruppo di lavoro di esperti.

Sono stati realizzati molti progetti nazionali o progetti in cooperazione con diversi partner internazionali, per sostenere le misure socioeconomiche dirette a gruppi sociali vulnerabili, e in particolare alla comunità dei Rom, conformemente alla strategia e ai piani d'azione sull'inclusione dei Rom<sup>(198)</sup>. Questi progetti hanno una portata di lungo termine e si propongono di migliorare la qualità della vita dei gruppi più vulnerabili nei settori della sanità, dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio, dell'iscrizione all'anagrafe e altri. In diverse parti dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sono state organizzate campagne di sensibilizzazione locali per inviare un chiaro messaggio alla popolazione: la liberalizzazione dei visti non comporta necessariamente, per i cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il diritto all'asilo nell'UE; una domanda ha scarse possibilità di concludersi con una decisione positiva (dal momento che l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è considerata un paese sicuro in molti Stati membri dell'UE). Inoltre, è stata espressa l'intenzione di illustrare le condizioni necessarie per entrare, soggiornare e lavorare negli Stati membri dell'UE.

I progetti indicati dal governo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia nelle risposte al questionario EASO comprendevano soprattutto misure rivolte alla comunità Rom<sup>(199)</sup> che si proponevano di favorire l'inclusione sociale, la partecipazione all'istruzione e ai servizi sanitari pubblici, l'accesso al mercato del lavoro, l'iscrizione all'anagrafe, il sostegno finanziario e campagne il cui obiettivo diretto era quello di fornire informazioni sul funzionamento del sistema d'asilo dell'UE e sul regime di esenzione dal visto.

<sup>(197)</sup> «Cecilia Malmström on the adoption of a visa waiver suspension mechanism», MEMO/13/784, Commissione europea, 12 settembre 2013 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-784\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-784_en.htm), ultimo accesso 13 settembre 2013).

<sup>(198)</sup> Per ulteriori informazioni consultare il sito del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (<http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=6FC822BBA79A61429117F41943673AE4>, ultimo accesso 7 novembre 2013).

<sup>(199)</sup> I Centri d'informazioni sui Rom (RIC) sono stati aperti e attrezzati e adesso sono del tutto operativi. Romed (programma di formazione per i mediatori Rom) è sostenuto dal Consiglio d'Europa e realizzato in 18 Stati europei (l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia partecipa dal 2011). Ottanta mediatori Rom nei settori dell'istruzione e della sanità hanno partecipato ad attività formative e ottenuto certificazioni di «mediatori» dal Consiglio d'Europa. Per garantire una maggiore protezione ai bambini che vivono in strada, è stato adottato il piano d'azione per i bambini di strada 2013-2015. Il piano d'azione è stato sviluppato in cooperazione con tutte le parti interessate e le istituzioni responsabili per offrire protezione ai bambini, anche con la partecipazione degli stessi bambini di strada. Il programma dei mediatori sanitari Rom ha coinvolto 16 mediatori sanitari Rom nei centri sanitari di otto comuni per favorire l'accesso dei rappresentanti della comunità Rom ai servizi sanitari e sociali. Continua l'offerta di borse di studio agli studenti Rom: per l'anno scolastico 2012/2013 sono state erogate 593 borse di studio e 107 sovvenzioni per attività di tutorato. È stato inoltre avviato il progetto «Inclusione dei bambini Rom nelle scuole dell'infanzia», il nuovo ciclo progettuale per l'anno scolastico 2012/2013 è continuato e ha interessato 459 bambini Rom di 18 comuni. Nuova scuola secondaria prevede la costruzione (già avviata) di una nuova scuola secondaria professionale e ginnasiale nel comune di Shuto Orizari, dove vive la maggioranza della popolazione Rom. Nell'ambito del progetto di gemellaggio con l'Austria (Agenzia per l'integrazione europea e lo sviluppo economico) per il sostegno all'integrazione delle comunità etniche nel sistema educativo, si istituisce una componente separata per la formazione di genitori e mediatori Rom. Borse di studio mediche: il programma per le borse di studio mediche viene attuato nell'ambito del programma di sanità pubblica. Nell'anno scolastico 2011/2012 sono state assegnate settantacinque borse di studio mediche per studenti Rom su 126 candidati che avevano presentato domanda. A titolo comparativo, nel 2010 erano state assegnate 48 borse di studio. È stata avviata la campagna «Il diploma crea i leader — Studia medicina», rivolta ai giovani Rom che frequentano la facoltà di medicina, corsi superiori delle facoltà sanitarie, scuole di specializzazione e corsi post-laurea. L'obiettivo di questo programma è quello di offrire un sostegno all'istruzione medica, alle attività di tutoraggio e formazione per sviluppare competenze di rappresentanza e comunicazione in ambito sanitario. Il piano operativo per programmi e misure di occupazione attiva per il 2013 è stato rivolto a membri della comunità Rom, considerata un gruppo di riferimento vulnerabile, nell'ambito del programma per la crescita inclusiva. Il seminario TAIEX per migliorare l'accesso della comunità Rom al mercato del lavoro si è tenuto il 26 e 27 marzo 2013 per i rappresentanti dell'unità competente nell'ambito del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dei RIC. Il ministero dei Trasporti e delle comunicazioni sta erogando l'importo di 10 000 000,00 MKD stanziato nel bilancio 2013 per progetti di infrastrutture collettive destinate agli insediamenti Rom da realizzare in cooperazione con i comuni. Il progetto «Un alloggio per i gruppi vulnerabili» è finanziato al 50% da un prestito della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (25 350 000 EUR) e al 50% dal bilancio nazionale (25 350 000 EUR). Il progetto Consolidamento dei RIC nella promozione di alloggi adeguati per la comunità Rom, volto a consolidare i RIC nella promozione di alloggi adeguati per i Rom, è stato realizzato fino alla fine di febbraio 2013 in cooperazione con l'OSCE. Si svolge azione sul campo per identificare le persone che non sono censite nei registri. Uffici legali mobili operano e sono ubicati presso le sedi delle ONG a Skopje, Stip, Delchevo, Kocani, Tetovo e Gostivar. Sono inoltre in corso attività di informazione e sostegno alla popolazione Rom, per le domande di adesione al progetto di «Trasferimento condizionato di denaro» (sostegno finanziario alle famiglie e indennità di disoccupazione diretti anche alle famiglie Rom). Questo programma offre sussidi finanziari alle famiglie che beneficiano di assistenza sociale ma non ricevono assegni per i figli, se hanno figli iscritti alle scuole secondarie. Il progetto di prevenzione «Stop all'abuso della liberalizzazione dei visti» è attuato dal ministero degli Interni in tutti i comuni dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Per ciascun comune è stato elaborato un progetto distinto che comprende: distribuzione di opuscoli con informazioni dettagliate sul regime di esenzione dal visto (in tre lingue: macedone, Rom e albanese) e organizzazione di dibattiti. Nelle scuole primarie e secondarie superiori si sono tenuti incontri informativi nell'ambito del progetto sostenuto dall'OSCE «Prevenzione della migrazione illegale ed esenzione dal visto». Il gruppo di riferimento è costituito da studenti della scuola secondaria superiore di terza e quarta classe, i loro insegnanti e i genitori.

La polizia di frontiera dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha intensificato i controlli sui cittadini macedoni che lasciano il territorio dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, verificando i documenti di viaggio e il possesso dei mezzi finanziari richiesti per circolare e svolgendo colloqui con i cittadini in merito alla loro destinazione e allo scopo del viaggio.

La Commissione europea, nella terza relazione, osserva che l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sta realizzando alcuni progressi nella sostituzione dei vecchi documenti d'identità con nuovi documenti biometrici e che sono state introdotte varie misure riguardo alla gestione delle frontiere, all'asilo e alla migrazione; aggiunge però che occorrono ulteriori sforzi nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione. Riconosce altresì che l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha adottato misure per migliorare la vita dei gruppi vulnerabili, in particolare dei Rom <sup>(200)</sup>.

## Serbia

Per contrastare la presentazione di un gran numero di domande di asilo infondate provenienti dalla Serbia, anche il governo della Repubblica di Serbia ha intrapreso una serie di misure. Nel 2011 la Serbia ha istituito la «Commissione per il monitoraggio dell'accordo sull'esenzione dal visto con l'UE». Tra i membri della commissione si annoverano rappresentanti del ministero degli Esteri, del ministero della Giustizia e della Pubblica amministrazione, del ministero delle Finanze, del ministero del Lavoro, dell'Occupazione e delle Politiche Sociali, del Commissariato per i rifugiati, dell'Ufficio per l'integrazione dell'UE e dell'Ufficio per i diritti dell'uomo e delle minoranze <sup>(201)</sup>. Ciascuno di questi organismi adotta misure nel proprio ambito, per ridurre il numero di domande di asilo infondate presentate da cittadini serbi negli Stati membri dell'UE <sup>(202)</sup>.

Continua la cooperazione, nell'ambito della procedura di riammissione, con i paesi che hanno firmato gli accordi di riammissione con la Repubblica di Serbia <sup>(203)</sup>. Secondo il governo della Serbia, oltre il 95 % delle domande di riammissione, presentate conformemente all'accordo, si è risolto con esito positivo <sup>(204)</sup>.

Insieme all'OIM e alla Croce Rossa, il governo serbo ha organizzato varie campagne di sensibilizzazione sui diritti dei migranti e dei rimpatriati <sup>(205)</sup> e ha prodotto clip televisive e radiofoniche, poster e opuscoli.

La direzione della polizia e il servizio per la lotta alla criminalità hanno effettuato controlli sulle società di trasporto passeggeri e sulle agenzie specializzate nei servizi di trasporto passeggeri diretti negli Stati membri dell'UE, per determinare il potenziale degli abusi organizzati nell'ambito del sistema di asilo nei paesi di destinazione e la disinformazione che regna tra i cittadini a proposito dei vantaggi dell'asilo <sup>(206)</sup>.

Anche la Serbia ha rafforzato i controlli in uscita alle frontiere per garantire che i cittadini serbi diretti verso l'Unione europea dispongano della documentazione adeguata e di risorse finanziarie sufficienti <sup>(207)</sup>. I funzionari governativi dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e della Serbia hanno dichiarato che le attuali procedure svolte alle frontiere per salvaguardare il regime di esenzione dal visto sono il più possibile accurate, pur

<sup>(200)</sup> «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», COM(2012) 472 final, 28 agosto 2012, pag. 6 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:IT:PDF>, ultimo accesso 25 settembre 2013).

<sup>(201)</sup> Scambio di e-mail con il MOI della Serbia (14 settembre 2013).

<sup>(202)</sup> «Relazione sulle misure adottate per mantenere il regime di esenzione dal visto con l'UE dal 27 marzo 2013», Commissione per il monitoraggio dell'accordo sull'esenzione dal visto con l'UE, Repubblica della Serbia.

<sup>(203)</sup> «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», COM(2012) 472 final, 28 agosto 2012, pag. 9 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:IT:PDF>, ultimo accesso 25 settembre 2013).

<sup>(204)</sup> «Relazione sulle misure adottate per mantenere il regime di esenzione dal visto con l'UE dal 27 marzo 2013», Commissione per il monitoraggio dell'accordo sull'esenzione dal visto con l'UE, Repubblica della Serbia.

<sup>(205)</sup> In Serbia sono state organizzate nove tavole rotonde, di cui cinque per la società civile e i rappresentanti della ricerca e del mondo accademico cui hanno partecipato 86 persone, e quattro tavole rotonde per i media, nel corso delle quali più di 50 mezzi di comunicazione hanno partecipato attivamente alla discussione sulla questione, in modo da fornire informazioni esaustive sulle varie categorie di migranti e riferire adeguatamente sul tema per creare un'opinione pubblica. Tra i temi principali discussi in tutte le tavole rotonde figurava quello riguardante coloro che fanno ritorno in patria nell'ambito degli accordi di riammissione.

<sup>(206)</sup> «Relazione sulle misure adottate per mantenere il regime di esenzione dal visto con l'UE dal 27 marzo 2013», Commissione per il monitoraggio dell'accordo sull'esenzione dal visto con l'UE, Repubblica della Serbia. Questo è confermato anche dalla «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», COM(2012) 472 final, 28 agosto 2012, pagg. 9-10 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:IT:PDF>, ultimo accesso 25 settembre 2013).

<sup>(207)</sup> «Regolamento sulla regolamentazione dei poteri dei funzionari della polizia di frontiera e delle responsabilità connesse all'attraversamento dei valichi delle frontiere di Stato», 110-4226/2011-001, Glasnik Republike Srbije, Belgrado, 2 luglio 2011.

nell'intento di non esercitare indebite pressioni sui rispettivi cittadini <sup>(208)</sup>. D'altro canto, la Commissione europea suggerisce che «si richiede un maggior impegno nel rafforzare i controlli in uscita (nei paesi dei Balcani occidentali) e i controlli in entrata» <sup>(209)</sup>.

Tuttavia, benché siano stati registrati alcuni progressi per quanto riguarda la sicurezza dei documenti e la lotta alla criminalità organizzata, la Commissione europea ritiene che in Serbia non sia migliorata la situazione della migrazione, e osserva che «occorrono sforzi ben maggiori, comprese ulteriori risorse finanziarie, per migliorare lo status e le condizioni socio-economiche dei Rom» <sup>(210)</sup>.

## Albania

Il governo albanese ha istituito una task force nazionale, presieduta dal viceministro degli Interni, per monitorare il processo della liberalizzazione dei visti con l'UE.

L'Albania ha diretto le misure di sensibilizzazione a famiglie e persone singole di sesso maschile, di età fra i 20 e i 40 anni, delle regioni di Malësi e Madhe e Shkodra in possesso di titoli di istruzione primaria e secondaria. Le autorità albanesi hanno inoltre avviato forme di cooperazione con le autorità belghe e svedesi competenti per l'immigrazione e l'asilo avviando campagne di informazione; hanno inoltre firmato un accordo di cooperazione e un memorandum di intesa sullo scambio di informazioni in materia di migrazione e asilo con l'Austria e il Regno Unito. L'Albania distribuisce anche opuscoli contenenti informazioni specifiche su questioni relative all'asilo.

Le forze di polizia in Albania hanno rafforzato la propria capacità in materia di identificazione, indagini e azione penale nei confronti di coloro che falsificano documenti per persone che presentano la domanda di protezione internazionale. La polizia di frontiera inoltre impedisce l'emigrazione di coloro cui è stato negato accesso nei 28 paesi dell'UE/area Schengen.

L'Albania inoltre ha modificato il proprio codice penale inasprendo le pene per gli omicidi commessi nell'ambito di una faida familiare <sup>(211)</sup>; in aggiunta, ha condotto indagini e adottato misure per combattere la corruzione negli organismi nazionali che si occupano di questo problema ed emettono certificati per «autenticare» la realtà della faida <sup>(212)</sup>.

Tenendo fede all'impegno assunto dall'Albania di riammettere i propri cittadini nell'ambito dell'accordo di riammissione, e per coprire i costi di riammissione per i cittadini albanesi che abusano del processo di esenzione dal visto per cercare asilo nei paesi dell'UE/Schengen, la polizia di Stato ha organizzato per la prima volta un'operazione di rimpatrio per 51 cittadini albanesi che avevano violato le norme sul soggiorno nell'area Schengen, soprattutto nel territorio del Belgio. Tutti i costi per l'organizzazione e l'esecuzione di tale operazione sono stati coperti dallo Stato albanese <sup>(213)</sup>.

Secondo la Terza relazione, l'attuazione della strategia adottata per migliorare le condizioni di vita dei Rom procede lentamente. Vi sono stati però progressi per quanto riguarda il rilascio dei documenti biometrici; altri progressi sono stati registrati in altri campi di lotta alla criminalità <sup>(214)</sup>.

<sup>(208)</sup> Informazioni tratte dalla visita di studio nei Balcani occidentali: riunioni con il MOI serbo il 31 luglio 2013 e con il MOI dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia il 25 luglio 2013.

<sup>(209)</sup> «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», COM(2012) 472 final, 28 agosto 2012, pag. 15 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:IT:PDF>, ultimo accesso 25 settembre 2013).

<sup>(210)</sup> «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», COM(2012) 472 final, 28 agosto 2012, pag. 10 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:IT:PDF>, ultimo accesso 25 settembre 2013).

<sup>(211)</sup> Dopo le modifiche apportate al codice penale della Repubblica di Albania nel maggio 2013, la pena per l'omicidio motivato da una faida familiare è stata portata a 28 anni di carcere o all'ergastolo, mentre il codice penale precedente prevedeva 20 anni di carcere o l'ergastolo. Qualora il delitto venga commesso con almeno due aggravanti, ai sensi dell'articolo 50 del nuovo codice penale esso è punibile con 38 anni di carcere o con l'ergastolo.

<sup>(212)</sup> «Il ministero degli Interni albanese ha istituito, si afferma, una task force per affrontare il problema dei documenti contraffatti relativi a faide familiari, utilizzati da richiedenti asilo. Il direttore della polizia e il ministro degli Interni albanesi si sono impegnati a perseguire i fabbricanti di tali documenti contraffatti», in «Albania country of origin information (COI) report», Agenzia britannica per le frontiere, 30 marzo 2012, sezione 9.32, pag. 40 (<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/coi/albania/report-03-12.pdf?view=Binary>).

<sup>(213)</sup> Intervista con la polizia di Stato albanese del 23 luglio 2013. L'operazione di ritorno si è svolta il 24 ottobre 2012.

<sup>(214)</sup> «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», COM(2012) 472 final, 28 agosto 2012, pag. 2 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:IT:PDF>, ultimo accesso 25 settembre 2013).

## Kosovo

Negli ultimi tre anni il Kosovo ha svolto diverse campagne di sensibilizzazione. Nel 2011 il governo ha realizzato tre spot pubblicitari televisivi in tutte le lingue ufficiali e nel 2012 il Kosovo ha introdotto alcuni banner sui portali elettronici (soprattutto dei media online) oltre a lanciare una campagna mediante cartelloni pubblicitari. Ha quindi distribuito opuscoli con il messaggio «l'immigrazione illegale è una minaccia per il futuro» in vari valichi di frontiera e presso le sezioni consolari di diverse ambasciate.

Il governo del Kosovo ha anche intensificato l'attività d'iscrizione all'anagrafe di tutti i cittadini alla nascita, con particolare attenzione per la comunità RAE. Ha esteso inoltre la scadenza per l'iscrizione all'anagrafe dei bambini della comunità RAE. Grazie al sostegno dell'UNHCR, il governo sta identificando i bambini non iscritti all'anagrafe per effettuare l'iscrizione.

Il governo del Kosovo ha istituito il dipartimento per il rimpatrio e la reintegrazione, per rispondere alle esigenze dei rimpatriati. Dal 2011 questo dipartimento offre servizi di aiuto immediato, con misure in materia di alloggio, alimenti, igiene, assistenza sanitaria e reintegrazione sostenibile, nonché misure dirette alla costruzione di nuove case, alla ricostruzione e all'occupazione.

La legislazione del Kosovo per quanto riguarda il controllo alle frontiere di Stato e quello sugli stranieri, nonché il codice penale, contengono diverse disposizioni per scongiurare la migrazione illegale. In tale contesto, le autorità del Kosovo effettuano controlli alle frontiere affinché i cittadini rispettino le condizioni previste per lasciare il paese, come il possesso di visti, di documenti di viaggio validi e di permessi di soggiorno.

## Bosnia-Erzegovina

Nelle risposte al questionario, la Bosnia-Erzegovina ha menzionato le campagne di informazione sui diritti e gli obblighi connessi al regime di esenzione dal visto. Queste campagne sono state organizzate a livello nazionale, regionale e locale.

Inoltre sono state adottate varie misure per migliorare la situazione socioeconomica della comunità Rom, e sono stati firmati accordi e memorandum d'intesa per favorire l'attuazione delle misure previste. Alcuni progetti si realizzano grazie alla partecipazione delle ONG locali. In generale le misure sono di lungo periodo e si propongono di migliorare la vita dei Rom sotto diversi aspetti, come l'istruzione, l'occupazione, la sanità, l'alloggio e l'iscrizione all'anagrafe.

Sono stati registrati notevoli passi avanti per quanto riguarda il rilascio di nuovi documenti d'identità biometrici — il 72 % di tutti i passaporti è stato sostituito — e in generale per il controllo alle frontiere. La Commissione europea tuttavia, nella sua terza relazione, sottolinea la necessità di destinare risorse a favore 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. Sta procedendo regolarmente l'attuazione dell'accordo di riammissione tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina. Per quanto riguarda la minoranza Rom, se la situazione è leggermente migliorata sotto il profilo del piano d'azione sull'alloggio, i progressi sono minimi sotto quelli dell'occupazione, dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione <sup>(215)</sup>.

## 5. Conclusione

Gli MSAC hanno adottato una serie di misure per ridurre i fattori di spinta e di attrazione. Per quanto riguarda i fattori di attrazione, a seconda delle possibilità offerte dalle rispettive legislazioni nazionali per far fronte al cospicuo numero di domande di protezione internazionale ricevute da cittadini WB, gli MSAC hanno tra l'altro: utilizzato procedure accelerate, dato la priorità ai casi dei cittadini WB oppure abbreviato la durata della procedura di asilo ordinaria (dalla domanda alla decisione definitiva e al rimpatrio); riorganizzato procedure e risorse

<sup>(215)</sup> «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», COM(2012) 472 final, 28 agosto 2012, pag. 6 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:IT:PDF>, ultimo accesso 25 settembre 2013).

per far fronte ai picchi dei flussi; ridotto le prestazioni in denaro fornite durante la procedura; e infine potenziato i programmi di ritorno volontario o forzato.

Tra le misure adottate nei paesi di origine si ricordano: visite ad alto livello, campagne d'informazione, sostegno alla migrazione di lungo termine e progetti di sviluppo.

Nei paesi WB è stata varata un'ampia serie di misure — indirizzate in particolare alle minoranze — miranti da un lato a migliorare in generale le condizioni del paese di origine, per eliminare nei limiti del possibile la causa di fondo, e dall'altro a rafforzare i controlli alle frontiere per dissuadere quei cittadini che (si ritiene) lasciano il paese intenzionati a presentare una domanda infondata.

L'analisi comparativa dei dati statistici sul successivo numero di domande di asilo provenienti dai paesi WB sembrerebbe corroborare la conclusione secondo la quale gli MSAC che sono riusciti a realizzare le procedure più brevi e contemporaneamente a ridurre al minimo le prestazioni in denaro hanno registrato di conseguenza un minor numero di domande, e quindi che la decisione di concentrare l'azione sulla gestione dei fattori di attrazione, nel breve periodo, si è rivelata l'approccio più efficace.

# Conclusione

Il flusso proveniente dai Balcani occidentali è divenuto una componente sempre più importante del volume di domande di asilo presentate a livello dell'UE (negli ultimi anni esso ha nettamente superato i numeri di qualunque altro paese di origine), benché la grande maggioranza delle domande sia giudicata infondata dagli MSAC. Il flusso si dirige verso un numero limitato di MSAC e in qualche caso incide pesantemente sulla capacità, da parte dei sistemi di asilo di tali paesi, di trattare altre domande.

## Profili, origini e destinazioni

Il flusso varia nel tempo (pur palesando una tendenza generale alla crescita) e mostra uno spiccato andamento stagionale (accentuatosi negli ultimi anni) i cui picchi più pronunciati si registrano alle soglie dell'inverno. Questo carattere stagionale è particolarmente evidente per le domande provenienti da Serbia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia e si può quindi collegare ai fattori particolari che interessano quelle comunità Rom, poiché proprio i Rom costituiscono la maggioranza dei richiedenti di quei paesi.

La composizione del flusso WB varia nel tempo e i flussi provenienti da determinati paesi dei Balcani occidentali sono più consistenti in alcuni anni rispetto ad altri; nel complesso, però, Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Serbia forniscono il contributo numericamente più consistente. I richiedenti asilo dei Balcani occidentali sono principalmente Rom della Serbia e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, nonché albanesi dell'Albania e del Kosovo.

Benché i cittadini dei WB vadano incontro a uno dei tassi di rigetto delle domande di asilo più elevati fra tutti i paesi di origine, il tasso stesso varia in funzione del paese di destinazione e del paese di origine. Non si scorge alcuna correlazione tra la propensione a chiedere asilo e il tasso di riconoscimento del paese di accoglienza.

## I fattori di spinta più significativi

Il principale fattore di spinta che determina la decisione, da parte di alcuni cittadini dei WB, di chiedere asilo negli MSAC sembra identificarsi con i problemi sociali di gruppi specifici, a loro volta strettamente connessi, soprattutto nel caso dei Rom, alla disoccupazione e alla povertà. In un paese in via di transizione, in cui il mercato del lavoro è fragile, i sistemi sanitario e scolastico si stanno ancora evolvendo e le strutture sociali sono carenti, le minoranze devono spesso far fronte a problemi finanziari, sociali e sanitari più gravi di quelli che interessano la popolazione maggioritaria.

A loro volta, le difficoltà di accesso al mercato del lavoro inducono molti ad affidarsi a infrastrutture e servizi sociali (tra cui le prestazioni dell'assistenza sociale) che si rivelano insufficienti, e rappresentano perciò un terzo fattore di spinta.

Tra gli altri fattori di spinta importanti (che però non influiscono sull'alto numero di domande) si annoverano l'assistenza sanitaria insufficiente e di difficile accesso e, nel caso dei soggetti di etnia albanese, faide familiari e discriminazioni politiche.

Nella stragrande maggioranza dei casi, gli MSAC non giudicano tali fattori un motivo sufficiente per accordare la protezione ai sensi della legislazione nazionale o internazionale; occorre però sottolineare che non tutte le domande di asilo sono infondate o vengono ritenute tali. Di conseguenza, ciascuna domanda di asilo presentata da un cittadino dei Balcani occidentali richiede sempre una valutazione individuale.

## I fattori di attrazione più significativi

Alla luce di quanto esposto in precedenza è evidente che i principali fattori di attrazione che determinano la scelta del paese di destinazione sono di natura economica.

A giudizio degli MSAC, i temi — interconnessi — delle prestazioni (soprattutto in denaro contante) e il problema correlato dei tempi di trattamento troppo lunghi costituiscono i fattori più importanti per determinare sia la decisione di alcuni cittadini WB economicamente svantaggiati di chiedere asilo, sia la scelta del paese in cui chiedere asilo.

La presenza di una diaspora preesistente può rappresentare un fattore rilevante, soprattutto in termini di comunicazione con i potenziali richiedenti. Esiste una corrispondenza quasi perfetta tra il numero di permessi di soggiorno disponibili e gli MSAC maggiormente interessati dal flusso di richiedenti WB. L'esito positivo di alcune vicende individuali funge spesso da catalizzatore.

Anche la possibilità di trovare lavoro in maniera legale o illegale (un fattore essenziale in Austria, Belgio, Lussemburgo e Svizzera) può essere importante in funzione del profilo del richiedente.

Le prestazioni erogate negli Stati membri, benché considerate modeste nello Stato membro stesso, rimangono talvolta assai invitanti per i cittadini dei Balcani occidentali rispetto agli standard dei loro paesi.

## Misure

Le varie misure adottate nei diversi MSAC a seconda delle possibilità offerte dalla rispettiva legislazione nazionale rivelano che quanto più breve è la durata della procedura di asilo (dalla presentazione della domanda alla decisione definitiva e al ritorno) e minori le prestazioni in denaro erogate nel frattempo, tanto più evidenti sono gli effetti sul successivo numero di domande di asilo presumibilmente infondate.

A giudizio degli MSAC, anche altre misure, come le campagne di informazione e i programmi di ritorno volontario o forzato, svolgono un ruolo importante (a seconda delle specificità dell'afflusso — per esempio quando i picchi registrati sembrano provocati da voci o disinformazione nel paese di origine), ma hanno effetti meno evidenti sulle conseguenti riduzioni del numero di domande.

Nei paesi WB è stata varata un'ampia serie di misure — indirizzate in particolare alle minoranze — miranti da un lato a migliorare in generale le condizioni del paese di origine, per eliminare nei limiti del possibile la causa di fondo, e dall'altro a cercare di fermare quei cittadini che (si ritiene) lasciano il paese intenzionati a presentare una domanda infondata. Entrambi questi approcci si presentano problematici: il primo prevede misure ed effetti intrinsecamente di lungo termine; quanto al secondo, individuare un'«intenzione» è un esercizio notoriamente arduo e giuridicamente discutibile. Sembra dunque che, nel breve periodo, tra le varie misure possibili le più efficaci siano quelle che si focalizzano sui fattori di attrazione.

# Bibliografia

«A diagnosis of corruption in Kosovo», documento di lavoro n. 8, Centro di ricerca europeo contro la corruzione e per il potenziamento istituzionale, settembre 2010 (<http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-8-Diagnosis-of-Corruption-in-Kosovo-new.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2013)

«Albania country of origin information (COI) report», Agenzia britannica per le frontiere, marzo 2013 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1367506343\\_report-03-12.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1367506343_report-03-12.pdf), ultimo accesso 2 maggio 2013)

«Analysis of the main obstacles and problems in access of Roma of Serbia to the right to education», Praxis, Belgrado ([http://www.praxis.org.rs/images/praxis\\_downloads/praxis-analysis-of-the-main-problems-and-obstacles-in-access-of-roma-in-serbia-to-the-right-to-education.pdf](http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/praxis-analysis-of-the-main-problems-and-obstacles-in-access-of-roma-in-serbia-to-the-right-to-education.pdf), ultimo accesso 7 novembre 2013)

«Analysis of the main obstacles and problems in access of Roma to the right to adequate housing», Praxis, Belgrado, 2011 (<http://www.praxis.org.rs/index.php/en/reports-documents/praxis-reports>, ultimo accesso 7 novembre 2013)

«Analysis of the main obstacles and problems in access of Roma to the rights to health and healthcare», Praxis, Belgrado, 2011 (<http://www.praxis.org.rs/index.php/en/reports-documents/praxis-reports>, ultimo accesso 7 novembre 2013)

«Annual report on political rights and civil liberties in 2012», Freedom House, gennaio 2013 (<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/bosnia-and-herzegovina>, ultimo accesso 9 ottobre 2013)

«Best practices for Roma integration: regional report on anti-discrimination and participation of Roma in local decision-making», Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, maggio 2013 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1370359982\\_102083.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1370359982_102083.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013)

«Blood feuds still blight Albanian lives, report says», *Balkan Insight*, 3 aprile 2013 (<http://www.balkaninsight.com/en/article/blood-feuds-still-blight-albanian-lives-report-says>, ultimo accesso 11 settembre 2013)

«BTI 2012 — Kosovo country report», Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2012 (<http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Kosovo.pdf>, ultimo accesso 2 maggio 2013)

«Carta sociale europea (riveduta) — Comitato europeo per i diritti sociali, conclusioni per il 2012 (Bosnia-Erzegovina)», Consiglio d'Europa, gennaio 2013, pag. 5 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1359466895\\_bosniaherzegovina2012-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1359466895_bosniaherzegovina2012-en.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013)

«Commission staff working document — Albania 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Albania 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 334 final, 10 ottobre 2012 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1350305882\\_albania-rapport-2012-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1350305882_albania-rapport-2012-en.pdf), ultimo accesso 5 luglio 2013)

«Commission staff working document — Bosnia and Herzegovina 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Bosnia-Erzegovina 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 335 final, 10 ottobre 2012, pag. 20 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1350306051\\_bosnia-rapport-2012-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1350306051_bosnia-rapport-2012-en.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013)

«Commission staff working document — Serbia 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Serbia 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 333 final, 10 ottobre 2012 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1350307531\\_serbia-rapport-2012-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1350307531_serbia-rapport-2012-en.pdf), ultimo accesso 3 maggio 2013)

«Commission staff working document — The former Yugoslav Republic Of Macedonia 2012: progress report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement strategy and main challenges 2012-13» (Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Ex Repubblica jugoslava di Macedonia 2012: relazione sui progressi compiuti che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013), COM(2012) 600 final, SWD(2012) 332 final, 10 ottobre 2012 ([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf), ultimo accesso 5 luglio 2013)

«Common core document forming part of the reports of States parties — Albania [28 marzo 2012]», HRI/CORE/ALB/2012, Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, 3 settembre 2012 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/3256\\_1366037023\\_2012-09-03-alb.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/3256_1366037023_2012-09-03-alb.pdf), ultimo accesso 5 maggio 2013)

«Consideration of reports submitted by states parties under Article 16 and 17 of the covenant — Second periodic reports submitted by states parties: Serbia [24 March 2011]», E/C.12/SRB/2, Comitato per i diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, febbraio 2013 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_1365686481\\_e-c-12-srb-2-en.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1930_1365686481_e-c-12-srb-2-en.pdf), ultimo accesso 17 maggio 2013)

«Contribution to the progress review of the action plan of the strategy for the integration of Roma, Ashkali and Egyptian communities in Kosovo, 2009-25», Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, settembre 2012 (<http://www.osce.org/kosovo/94856>, ultimo accesso 11 maggio 2013)

«Corruption in Albania: Bribery as experienced by the population», United Nations Office on Drugs and Crime, 2011 ([http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania\\_corruption\\_report\\_2011\\_web\\_small.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania_corruption_report_2011_web_small.pdf), ultimo accesso 30 aprile 2013)

«Country cooperation strategy at glance — The former Yugoslav Republic of Macedonia», Organizzazione mondiale della sanità, aggiornamento maggio 2011 ([http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccsbrief\\_mkd\\_en.pdf](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_mkd_en.pdf), ultimo accesso 2 maggio 2013)

«Country factsheet — Kosovo», Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, June 2013 ([http://www.bamf.de/SharedDocs/MILo-DB/EN/Rueckkehrfoerderung/Laenderinformationen/Informationsblaetter/cfs\\_kosovo-dl\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/MILo-DB/EN/Rueckkehrfoerderung/Laenderinformationen/Informationsblaetter/cfs_kosovo-dl_en.pdf?__blob=publicationFile), ultimo accesso 10 settembre 2013)

«Country report on human rights practices — Albania», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2012 (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur>, ultimo accesso 10 maggio 2013)

«Country report on human rights practices 2012 — Bosnia and Herzegovina», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 19 aprile 2013 ([http://www.ecoi.net/local\\_link/245173/355097\\_en.html](http://www.ecoi.net/local_link/245173/355097_en.html), ultimo accesso 30 ottobre 2013)

«Country report on human rights practices 2012 — FYROM», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 10 maggio 2013 (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dlid=204311#wrapper>, ultimo accesso 2 maggio 2013)

«Country report on human rights practices 2012 — Kosovo», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dlid=204301#wrapper>, ultimo accesso 27 agosto 2012)

«Country report on human rights practices 2012 — Serbia», Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 19 aprile 2013 (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur>, ultimo accesso 15 maggio 2013)

«In Albania, an underfunded healthcare system leads to bribery», *SETimes*, 24 gennaio 2012 ([http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2012/01/24/feature-03](http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/01/24/feature-03), ultimo accesso 30 aprile 2013)

«Kosovo consolidated development operational report, January-June 2013», luglio 2013 (<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Kosovo%20MYR%20MAAKV001.pdf>, ultimo accesso 27 agosto 2013)

«Kosovo social inclusion challenges», libro bianco, Assemblea della Repubblica del Kosovo, ottobre 2009 (<http://www.assembly-kosova.org/common/docs/kosovo-social.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2013)

«Kosovo: Situation of single women in Priština, including their ability to access employment, housing, and social services; whether Catholic Albanian women would face particular challenges accessing housing, employment and social services when relocating to Priština from a different area of Kosovo», KOS104350.E, Commissione immigrazione e rifugiati del Canada, 8 aprile 2013 ([http://www.ecoi.net/local\\_link/246776/356898\\_en.html](http://www.ecoi.net/local_link/246776/356898_en.html), ultimo accesso 28 giugno 2013)

«Macedonia in figures, 2012», Ufficio statistico di Stato della Macedonia, 2012 ([http://www.stat.gov.mk/Publikacii/Mak\\_Brojki\\_2012\\_A.pdf](http://www.stat.gov.mk/Publikacii/Mak_Brojki_2012_A.pdf), ultimo accesso 7 novembre 2013)

«Operational guidance note — Albania», Agenzia britannica per le frontiere, maggio 2013 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1367505951\\_albania-ogn.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1367505951_albania-ogn.pdf), ultimo accesso 11 giugno 2013)

«Push and pull factors of international migration — A comparative report» (Fattori di spinta e di attrazione della migrazione internazionale — Relazione comparativa), Commissione europea, 2000 (<http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/eurostat/00/KS-30-00-908-EN-I-EN.pdf>, ultimo accesso 4 giugno 2013)

«Rapporto annuale 2013, Amnesty International, sezione sull'Albania», Amnesty International (<http://www.amnesty.org/en/region/albania/report-2013>, ultimo accesso 10 maggio 2013)

«Rapporto annuale 2013, Amnesty International, sezione sulla Serbia», Amnesty International (<http://www.amnesty.org/en/region/serbia/report-2013>, ultimo accesso 10 maggio 2013)

«Realizing Roma rights», Nazioni Unite Serbia, Belgrado, 2008 ([http://rs.one.un.org/organizations/6/Kompletna-Ostvarivanje\\_prava\\_Roma.pdf](http://rs.one.un.org/organizations/6/Kompletna-Ostvarivanje_prava_Roma.pdf), ultimo accesso 7 novembre 2013)

«Regolamento (CE) n. 1244/2009 del Consiglio, del 30 novembre 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 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 obbligo» (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:336:0001:0003:IT:PDF>)

«Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia from 26 to 29 November 2012», Strasburgo, 9 aprile 2013 (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2265118&SecMode=1&DocId=2002190&Usage=2>, ultimo accesso 2 maggio 2013)

«Report of the independent expert on minority issues — Mission to Bosnia and Herzegovina (17 to 25 September 2012)», Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, 31 dicembre 2012, pag. 2 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_1358958375\\_ahrc2249add-1-english.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1930_1358958375_ahrc2249add-1-english.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013)

«Saving visa-free travel — Visa, asylum and the EU roadmap policy», European Stability Initiative Berlino, 1° gennaio 2013 ([http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_132.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_132.pdf), ultimo accesso 19 settembre 2013)

«Serbia battles brain drain of healthcare workers», *SETimes*, 24 febbraio 2012 ([http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2012/02/24/feature-04](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/02/24/feature-04), ultimo accesso 6 maggio 2013)

«Serbia vows tough medicine against healthcare fraud», *SETimes*, 10 ottobre 2011 ([http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2011/10/10/feature-04](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2011/10/10/feature-04), ultimo accesso 3 maggio 2013)

«The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina», Consiglio d'Europa, 13 settembre 2013 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1379406374\\_xrefviewpdfBA.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1379406374_xrefviewpdfBA.pdf), ultimo accesso 9 ottobre 2013)

«The situation in Kosovo and the role of the Council of Europe», Assemblea parlamentare, Consiglio d'Europa, 7 gennaio 2013 ([http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1359472949\\_xrefviewpdf.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1359472949_xrefviewpdf.pdf), ultimo accesso 6 maggio 2013)

«The world factbook — Albania», CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>, ultimo accesso 4 giugno 2013)

«The world factbook — Bosnia and Herzegovina», CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>, ultimo accesso 15 ottobre 2013)

«The world factbook — Kosovo», CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>, ultimo accesso 14 giugno 2013)

«The world factbook — Macedonia», CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mk.html>, ultimo accesso 14 giugno 2013)

«The world factbook — Serbia», CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>, ultimo accesso 14 giugno 2013)

«Third report submitted by Serbia pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the framework convention for the protection of national minorities», ACFC/SR/III(2013)001, Consiglio d'Europa, 14 marzo 2013 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_3rd\\_SR\\_Serbia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Serbia_en.pdf), ultimo accesso 15 maggio 2013)

«UN Special Rapporteur on extrajudicial executions, Mr Philip Alston Mission to Albania (15-23 February 2010)» (<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9838&LangID=E>, ultimo accesso 5 maggio 2013)

«Undocumented migrants in Germany and Britain: The human “rights” and “wrongs” regarding access to healthcare», *Electronic Journal of Sociology*, 2004 (<http://www.sociology.org/content/2004/tier2/scott.html#15>, ultimo accesso 4 giugno 2013)

«Written comments by the European Roma Rights Centre concerning Serbia regarding EU accession progress for consideration by the European Commission during its 2013 review», Centro europeo per i diritti dei Rom (<http://www.errc.org/cms/upload/file/ec-progress-report-serbia-2013.pdf>, ultimo accesso 11 giugno 2013)

Dzvimbo, P., *The International Migration of Skilled Human Capital from Developing Countries*, Banca mondiale, HDNED, 2003 (<http://www.geocities.ws/iaclaca/PushAndPullFactorsWorldBankReport.pdf>, ultimo accesso 29 aprile 2013)

Ensor, T., Duran-Moreno, A., «Corruption as a challenge to effective regulation in the health sector», in *Regulating entrepreneurial behaviour in European healthcare systems*, Open University Press, 2002 (<http://www.u4.no/recommended-reading/corruption-as-a-challenge-to-effective-regulation-in-the-health-sector/>, ultimo accesso 3 maggio 2013)

Fraser, A., *The Gypsies*, Blackwell Publishing, Oxford, 1992

Kahanec, M., Brian, F., «Migration strategies of the crisis-stricken youth in an enlarged European Union», Central European Labour Studies Institute, documento di discussione CELSI n. 6, marzo 2013 (<http://www.celsi.sk/media/discussion-papers/celsi-dp-6.pdf>, ultimo accesso 25 aprile 2013)

Kenrick, D., *Historical Dictionary of the Gypsies (Romanies)*, Scarecrow, London, 1998

Liegeois, J.P., Gheorghe, N., *Roma/Gypsies: A European Minority*, Minority Rights Group, London, 1995

Mojsoška-Blazevski, N., Nedjati, K., *The Macedonian labour market: What makes it so different?*, American College Skopje, 13 novembre 2012 ([http://mpr.ub.uni-muenchen.de/42045/1/MPRA\\_paper\\_42045.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/42045/1/MPRA_paper_42045.pdf), ultimo accesso 30 maggio 2013)

Nuri, B., in Tragakes, E. (ed.), *Healthcare systems in transition: Albania*, Osservatorio europeo dei sistemi di assistenza sanitaria, Copenhagen, vol. 4, n. 6, 2002 ([http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/96426/E80089.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/96426/E80089.pdf), ultimo accesso 2 maggio 2013)

Olomoofe, L., «In the eye of the beholder: Contemporary perceptions of Roma in Europe», *Roma Rights Quarterly*, n. 3, Centro europeo per i diritti dei Rom, 2007 (<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2881>, ultimo accesso 11 novembre 2013)

Slipicevic, O., Malicbegovic, A., «Public and private sector in the healthcare system of the federation Bosnia and Herzegovina: Policy and strategy», *Materia Socia Medica*, vol. 24, n. 1, gennaio 2012, pag. 1 (<http://www.scopemed.org/fulltextpdf.php?mno=17034>, ultimo accesso 9 ottobre 2013)

Stensaker, B. et al., *De-institutionalization and reconstruction of higher education systems — The case of the western Balkan countries*, Higher Education Research and Policy, forthcoming in 2014 (<http://www.herdata.org/research/de-institutionalization-and-reconstruction-of-higher-education-systems-the-case-of-the-western-balkan-countries/69>, ultimo accesso 4 luglio 2013)

Tanner, A. (ed.), *The Forgotten Minorities of Eastern Europe — The History and Today of Selected Ethnic Groups in Five Countries*, East-West Books, Helsinki, 2004

Tanner, A., «The Roma of eastern Europe: Still searching for inclusion», *Migration Information Source*, maggio 2005 (<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=308>, ultimo accesso 7 maggio 2013)

Vossen, R., *Zigeuner — Roma, Sinti, Gitanos, Gypsies zwischen Verfolgung und Romantisierung*, Ullstein GmbH, Frankfurt, 1983



# Allegati

## Allegato 1

**Elenco delle interviste realizzate durante la visita di studio in Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo e Serbia dal 21 al 31 luglio 2013**

*22 luglio 2013*

Riunione con l'UNHCR a Tirana

Riunione con i rappresentanti dell'istituto Imigracion Zhvillim e Integrim (IMZHI) a Tirana

*23 luglio 2013*

Riunione con l'OIM a Tirana

Riunione con una delegazione della polizia di Stato albanese a Tirana

Riunione con i rappresentanti del ministero del Lavoro e degli affari sociali a Tirana

*24 luglio 2013*

Riunione con i rappresentanti dell'UNHCR a Skopje

Riunione con i rappresentanti dell'ONG Linda a Kumanovo

Riunione con il rappresentante locale della Croce Rossa a Skopje

*25 luglio 2013*

Riunione con i rappresentanti del ministero degli Esteri dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia a Skopje

Riunione con i rappresentanti del ministero degli Interni dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia a Skopje

Riunione con il ministero del Lavoro e delle politiche sociali dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e con i rappresentanti del dipartimento competente per l'attuazione della strategia per i Rom

*26 luglio 2013*

Riunione con i rappresentanti dell'UNHCR a Priština

Riunione con i rappresentanti dell'ICMPD sul progetto Rekoko per il rimpatrio e la reintegrazione in Kosovo

Riunione con il direttore del centro di documentazione Rom e ashkali in Kosovo

*29 luglio 2013*

Riunione con i rappresentanti del ministero degli Interni a Priština

*30 luglio 2013*

Riunione con i rappresentanti dell'OCHR e dell'UNHCR a Belgrado

Riunione con il rappresentante dell'ONG Praxis a Belgrado

Riunione con il rappresentante della Lega per il decennio a Belgrado

*31 luglio 2013*

Riunione con una delegazione del ministero degli Interni della Serbia a Belgrado

## **Allegato 2**

### **Elenco degli MSAC che hanno risposto ai questionari EASO**

#### *Questionario 1*

I seguenti paesi hanno risposto al primo questionario EASO distribuito nel gennaio 2013: Austria, Belgio, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

#### *Questionario 2*

I seguenti paesi hanno risposto al secondo questionario EASO distribuito nel maggio 2013: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Svizzera.



## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### **Pubblicazioni gratuite:**

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)), contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11  
(gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\* Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite  
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abbonamenti:**

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

BZ-02-13-708-IT-N



■ Ufficio delle pubblicazioni



doi:10.2847/12036