

La liberalizzazione dei visti per i Balcani occidentali

Laura Restuccia

Dottoressa in Giurisprudenza, Università degli Studi di Udine

1. Premessa. – Il 10 luglio 2020 la Commissione europea ha pubblicato la terza relazione con la quale ha riferito al Parlamento europeo e al Consiglio i risultati del monitoraggio del rispetto dei requisiti per la liberalizzazione dei visti da parte dei Paesi terzi¹. In particolare, la valutazione prende ad esame i Paesi dei Balcani occidentali e del partenariato orientale, ovvero alcuni tra gli Stati che hanno concluso un accordo sulla liberalizzazione dei visti con l'Unione Europea.

Prima di procedere con l'analisi del documento, si ritiene necessario fornire un inquadramento generale dell'argomento. Si procederà prima di tutto a chiarire cosa si intende per politica comune dei visti. Successivamente, si tratterà dell'evoluzione storica del processo di liberalizzazione dei visti per i Balcani e delle modifiche legislative intervenute parallelamente, focalizzandosi sul meccanismo di sospensione dei visti.

2. La politica dei visti. – Com'è noto, uno dei capisaldi dell'Unione europea è la libera circolazione delle merci e delle persone all'interno dello spazio Schengen. L'istituzione di un'area unica senza controlli alle frontiere interne ha richiesto una politica di cooperazione interna², ma altresì una politica comune di gestione delle frontiere esterne³. Le norme applicabili al controllo di frontiera, o ancor più nello specifico, sulle persone che attraversano le frontiere esterne, sono state stabilite dal Codice frontiere Schengen⁴. Connessa alla gestione delle frontiere esterne, è la politica dei visti e degli altri titoli di soggiorno di breve durata, avente quale base giuridica l'art. 77, par. 2, lett. a), TFUE: «Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: a) la politica

¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, COM(2020) 325 final.

² A questo riguardo è stato creato il Sistema d'informazione Schengen (SIS), nel 2006 modificato nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

³ Art. 77, par. 1, TFUE: «L'Unione sviluppa una politica volta a eliminare i controlli alle frontiere interne e a garantire i controlli alle frontiere esterne». Questo obiettivo è stato successivamente incluso nella comunicazione della Commissione, del 7 maggio 2002, dal titolo «Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea» e nel «Piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea», approvato dal Consiglio il 13 giugno 2002 e avallato dal Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 nonché dal Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003. Per un commento, si v. l'analisi di C. Favilli, *Immigrazione (diritto UE)*, in *Diritto online*, 2014, reperibile su https://www.treccani.it/enciclopedia/immigrazione-dir-ue_%28Diritto-on-line%29/.

⁴ Regolamento (UE) n. 399/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen), il quale sostituisce il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone.

comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata (...))⁵. Uno degli elementi fondamentali per «sviluppare ulteriormente la politica comune in materia di visti quale parte di un sistema multistrato inteso a facilitare i viaggi legittimi e a combattere l'immigrazione clandestina tramite un'ulteriore armonizzazione delle legislazioni nazionali e delle prassi per il trattamento delle domande di visto presso le rappresentanze consolari locali»⁶ è stata la costituzione di un «corpus normativo comune» attraverso il Codice visti⁷. Il Codice visti ha modificato il Codice frontiere Schengen e il regolamento VIS⁸, oltre ad abrogare gli articoli dal 9 al 17 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. Il Codice, in base all'art. 1, «fissa le procedure e le condizioni per il rilascio del visto di transito o per soggiorni previsti di non più di tre mesi su un periodo di sei mesi (visti per soggiorni di breve durata), nel territorio degli Stati membri» e negli Stati associati che applicano l'Accordo di Schengen. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione l'art. 2 chiarisce che i destinatari sono i «cittadini di paesi terzi che devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE», per la cui determinazione rimanda al regolamento 539/2001⁹. Esso, più volte modificato, è stato abrogato nel 2018 e sostituito dal regolamento 1806, con l'obiettivo di armonizzare la materia¹⁰.

Il nuovo regolamento, così come il precedente, è corredato da due allegati: il primo elenca gli Stati i cui cittadini hanno l'obbligo del visto, il secondo gli Stati che, in base all'art. 4, par. 1, ne sono esentati in virtù di accordi bilaterali, ovvero gli accordi tra l'UE e un Paese terzo che prevedono l'esenzione dal visto per i loro cittadini quando si recano nel territorio dell'altra parte contraente¹¹. Gli accordi sulla liberalizzazione dei visti

⁵ Art. 77, par. 1: «L'Unione sviluppa una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne».

⁶ Così è indicato nel «Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea».

⁷ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice visti).

⁸ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS).

⁹ 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.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 1806/2018 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 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.

¹¹ L'art. 4, par. 2 prevede ulteriori casi nei quali in visti non sono necessari: «a) i cittadini dei paesi terzi di cui all'elenco dell'allegato I del presente Regolamento, titolari di lasciapassare per il traffico frontaliero locale rilasciati dagli Stati membri in applicazione del Regolamento (UE) n. 1931/2006, allorché tali titolari esercitano il loro diritto nell'ambito di un regime di traffico frontaliero locale; b) gli allievi di istituti scolastici di un paese terzo che figura nell'elenco dell'allegato I del presente Regolamento, che risiedono in uno Stato membro che applica la decisione 94/795/GAI del Consiglio (18), e che partecipano a un viaggio scolastico di gruppo accompagnati da un insegnante dell'istituto; c) i rifugiati statuari, gli apolidi e altre persone che non possiedono la nazionalità di nessun paese, che risiedono in uno Stato membro e che sono titolari di un documento di viaggio rilasciato da tale Stato membro».

derivano, quindi, da negoziati bilaterali che si basano sui progressi compiuti dai Paesi interessati nell'attuazione di riforme in settori centrali quali il rafforzamento dello Stato di diritto, la lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione, la migrazione illegale e il miglioramento della capacità amministrativa in materia di controllo delle frontiere e sicurezza dei documenti¹².

Si evidenzia fin d'ora come le molteplici modifiche intervenute nel corso del tempo siano una conseguenza diretta e indiretta del progressivo allargamento dell'elenco dei Paesi esenti dall'obbligo del visto. Diretta perché strettamente connessa alle modifiche degli elenchi negli allegati e indiretta poiché nascenti dell'esigenza, manifestata da molti Stati dell'UE, di rendere maggiormente restrittivi i controlli sugli ingressi e il loro successivo monitoraggio.

3. I Balcani occidentali. – Per quanto riguarda nello specifico i Balcani occidentali, la liberalizzazione dei visti è stata ed è oggetto di un'accesa discussione politica. Essa era stata prevista fin dal vertice UE-Balcani occidentali svoltosi a Salonicco il 21 giugno 2003 ("Agenda di Salonicco")¹³. Al fine di concretizzare quanto enunciato, nel 2006 sono stati avviati negoziati bilaterali, che hanno portato alla concessione della liberalizzazione dei visti nel dicembre 2009 per Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia ed esattamente un anno dopo per i cittadini di Albania e Bosnia-Erzegovina (per quanto riguarda i Paesi del partenariato orientale la Moldavia l'ha ottenuta nell'aprile 2014, la Georgia nel maggio 2017 e l'Ucraina nel giugno 2017)¹⁴.

I negoziati sono stati portati avanti mediante le "Visa Liberalisation Roadmaps", lanciate nel 2008 e contenenti gli obiettivi da raggiungere al fine di poter accedere alla liberalizzazione¹⁵. In un'ottica più ampia, inoltre, i negoziati sono inseriti nella politica europea di allargamento ai Balcani. Si incardinano nella cornice dello Strumento di preadesione (IPA), ovvero il mezzo con cui l'UE sostiene le riforme nei Paesi candidati al fine di "accompagnare" gli Stati che intendono aderire all'UE verso gli standards

¹² Per dovere di completezza si segnala che un'importante novità introdotta dal regolamento 1806/2018 è contenuta nell'art. 7, che stabilisce un meccanismo di reciprocità dei visti. Tra gli obiettivi della politica dei visti, infatti, l'UE mira a raggiungere la piena reciprocità dei visti con i Paesi extracomunitari i cui cittadini sono esenti dall'obbligo del visto.

¹³ Al 7° 'considerando' si legge: «Prendiamo atto dell'importanza che i popoli dei Balcani occidentali annettono alla prospettiva di liberalizzazione del regime dei visti dell'UE nei loro confronti. Riconosciamo che i progressi dipendono dall'attuazione di importanti riforme in settori quali il rafforzamento dello Stato di diritto, la lotta contro la criminalità organizzata e la migrazione clandestina e il miglioramento della capacità amministrativa dei paesi per quanto riguarda il controllo delle frontiere e la sicurezza dei documenti. I paesi dei Balcani occidentali accolgono con favore l'intenzione della Commissione di tenere discussioni nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione con ciascuno di loro riguardo alle modalità per far progredire concretamente queste tematiche».

¹⁴ A conclusione del processo, l'8 novembre 2007 il Consiglio ha adottato una decisione relativa a ciascuno dei Paesi partner. Grazie a tale decisione, è stata sancita la successiva conclusione di un accordo con ciascuno di essi, in base agli attuali articoli 77 e 218 TFUE (al tempo rispettivamente l'art. 62 TCE in combinato disposto con il suo art. 300).

¹⁵ La struttura delle *roadmaps* è analoga per ogni Stato: ad una panoramica generale segue la "white list" ovvero l'elenco dei requisiti necessari per poter accedere alla liberalizzazione dei visti.

europei. Parallelamente, sono stati condotti negoziati volti alla stipula di accordi di riammissione, che come è stato notato «sono spesso associati alla previsione di facilitazioni per l'ottenimento dei visti, considerate una sorta di premialità nei confronti degli Stati che cooperano nel contenimento dei flussi verso l'Unione europea»¹⁶.

Le decisioni del 2009 e del 2010, prese non senza opposizioni, hanno continuato ad essere messe in discussione negli anni successivi. Molti Stati europei, infatti, ravvisavano il pericolo di un abuso dei visti, ovvero, in concreto, di un aumento di richieste di asilo infondate da parte dei cittadini provenienti dai suddetti Stati. L'effettivo incremento delle domande di asilo infondate porta la Commissione nel 2011 prima a vagliare l'ipotesi di reintrodurre i visti, poi ad avviare – nello stesso anno – un meccanismo di monitoraggio¹⁷ ed infine, nel dicembre del 2013, a modificare il regolamento 539/2001¹⁸. Il regolamento 1289/2013 introduce per la prima volta un meccanismo che permette di sospendere la liberalizzazione dei visti in caso di un incremento sostanziale di migrazione irregolare da parte dello Stato partner¹⁹.

A partire dal 2015, l'emergenza migratoria, oltre a mettere in crisi il principio di solidarietà europeo, ha messo a dura prova il principio di libera circolazione in quanto molti Paesi hanno deciso di “sospendere” l'accordo di Schengen²⁰. Non è rimasto immune il processo di liberalizzazione, in quanto nel maggio del 2016 la Commissione ha deciso di presentare una proposta di modifica del regolamento 539 al fine di rendere di più agevole applicazione il meccanismo di sospensione dei visti²¹.

Si è arrivati, dunque, alla modifica del 2017 che ha introdotto il meccanismo rafforzato di sospensione dei visti il quale, in sintesi, impone l'obbligo di monitorare il rispetto costante dei requisiti per la liberalizzazione da parte dei Paesi terzi e di riferire in merito al Parlamento europeo e al Consiglio almeno una volta l'anno²². Il meccanismo

¹⁶ C. Favilli, *op. cit.* Attualmente sono in vigore accordi di riammissione con l'Albania (7.11.2005) e con la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e la Serbia (8.11.2007). L'Albania ha anche firmato un accordo di riammissione bilaterale con l'Italia il 3.12.2008 (Implementazione di accordi europei).

¹⁷ A. Stiglmeier, G. Knaus, *Europe is to Blame For Balkan Asylum Crisis*, in www.balkaninsight.com, 4.10.2011; nonché F. Martino, *Balcani occidentali, visto o non visto?*, *ivi*, 8.6.2011.

¹⁸ Gli stessi anni si sono svolte la riunione del Consiglio dell'UE di ottobre e l'incontro UE-Balcani del novembre 2012. Si v. *Liberalizzazione dei visti, abuso dei sistemi di asilo e diritti umani – Il caso dei Balcani occidentali*, in www.asiloineuropa.it, 8.11.2012.

¹⁹ Una decisione che Tanja Fajon, eurodeputato e a lungo *rapporteur* del Parlamento sulla questione dei visti, ha definito «non equilibrata, né espressione di un buon compromesso».

²⁰ A seguito sono seguite tre relazioni: a maggio e dicembre del 2011 e agosto del 2012. Nella terza relazione sono state evidenziate alcune falle del sistema. Si v. F. Martino, *op. cit.*

²¹ A detta di alcuni Stati, infatti, il meccanismo non era mai stato utilizzato poiché eccessivamente rigido e lungo. Si v. A. Cofelice, *Liberalizzazione dei visti, la revisione del meccanismo*, in www.affarinternazionali.it, 3.11.2016.

²² Regolamento (UE) 371/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° marzo 2017 che modifica il regolamento (CE) 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (revisione del meccanismo di sospensione).

diventa attivabile sia dalla Commissione che dagli Stati membri, mentre in passato la facoltà era riservata solo a quest'ultimi.

Nel 2018, infine, entra in vigore il nuovo regolamento 1807, che abroga il 539/2001, ma lascia inalterata la modifica del 2017. Il meccanismo prevede la possibilità di sospendere la liberalizzazione «in una situazione d'emergenza in cui sia necessaria una pronta risposta per risolvere le difficoltà incontrate da almeno uno Stato membro, tenendo conto dell'impatto generale di tale situazione d'emergenza sull'insieme dell'Unione»²³. L'art. 8, par. 2, indica le condizioni oggettive di attivazione del meccanismo di sospensione dell'art. 4: «a) un aumento sostanziale del numero di cittadini di tale paese terzo a cui è stato rifiutato l'ingresso o che soggiornano sul territorio dello Stato membro senza averne il diritto²⁴; b) un aumento sostanziale del numero di domande d'asilo presentate da cittadini di tale paese terzo il cui tasso di riconoscimento è basso²⁵; c) una diminuzione nella cooperazione con il Paese terzo in materia di riammissione, suffragata da dati adeguati, in particolare un aumento sostanziale del tasso di rifiuto delle domande di riammissione presentate dallo Stato membro a tale Paese terzo per i propri cittadini o per i cittadini di paesi terzi che sono transitati in tale paese terzo o, qualora un accordo di riammissione concluso tra l'Unione o lo Stato membro e il Paese terzo in questione lo preveda, per i cittadini di paesi terzi che sono transitati in quel Paese terzo²⁶; d) un rischio accresciuto o una minaccia imminente all'ordine pubblico o alla sicurezza interna degli Stati membri, in particolare un aumento significativo dei reati gravi collegati ai cittadini di tale Paese terzo, suffragato da informazioni e dati pertinenti, oggettivi e concreti forniti dalle autorità competenti»²⁷.

Inoltre il nuovo meccanismo rende maggiormente pregnante il ruolo della Commissione, rimarcato anche dai 'considerando' 19 e 27, perché introduce l'obbligo di monitorare «il rispetto costante dei requisiti specifici basati sull'articolo 1 e utilizzati per valutare l'appropriatezza della concessione della liberalizzazione dei visti da parte dei paesi terzi i cui cittadini sono stati esentati dall'obbligo del visto» e di riferire «periodicamente, almeno una volta l'anno, al Parlamento europeo e al Consiglio, per un

²³ 18° 'considerando'. Per valutare l'efficacia del meccanismo l'art. 9, par. 2 prevede: «Entro il 29 marzo 2021 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione dell'efficacia del meccanismo di sospensione di cui all'articolo 8 e, se necessario, presenta una proposta legislativa intesa a modificare il presente regolamento. Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano sulla proposta secondo la procedura legislativa ordinaria».

²⁴ 23° 'considerando': «Ai fini del meccanismo di sospensione, un aumento sostanziale indica il superamento di una soglia del 50 %. Esso può anche indicare un aumento inferiore se la Commissione lo ritenga appropriato nel caso particolare notificato dallo Stato membro interessato».

²⁵ 24° 'considerando': «Ai fini del meccanismo di sospensione, un basso tasso di riconoscimento indica un tasso di riconoscimento delle domande di asilo dell'ordine del 3% o 4%. Esso può anche indicare un tasso di riconoscimento superiore se la Commissione lo ritenga appropriato nel caso particolare notificato dallo Stato membro interessato».

²⁶ Art. 8, par. 3: «Ai fini del primo comma, la mancata cooperazione in materia di riammissione può includere, ad esempio: - il rifiuto o il mancato tempestivo esame delle domande di riammissione, - il mancato tempestivo rilascio di documenti di viaggio ai fini del rimpatrio entro i termini specificati nell'accordo di riammissione o la mancata accettazione dei documenti di viaggio europei rilasciati dopo la scadenza dei termini specificati nell'accordo di riammissione; oppure - la denuncia o la sospensione dell'accordo di riammissione».

²⁷ Art. 8, par. 2.

periodo di sette anni dalla data di entrata in vigore della liberalizzazione dei visti per il paese terzo in questione, e successivamente quando la Commissione lo ritiene necessario, ovvero su richiesta del Parlamento europeo o del Consiglio»²⁸. Resta fermo l'obbligo di esaminare le notifiche inviate dagli Stati e di informare il Parlamento europeo e il Consiglio dei risultati di tale esame²⁹. Qualora l'esame sia negativo, i paragrafi 6, 7 e 8 dell'art. 8 indicano le modalità di intervento a breve e a lungo periodo che tengano comunque conto «delle conseguenze di una sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'Unione e degli Stati membri con il paese terzo interessato».

4. La terza relazione della Commissione. – La Commissione ha adempiuto al suo obbligo di monitoraggio con una prima relazione del dicembre 2017, una seconda del dicembre 2018 e la terza del luglio di quest'anno, la quale fa riferimento all'intero 2019 e alla prima metà del 2020. La Commissione, infatti, a differenza dei due precedenti, ha espressamente deciso di attendere più di un anno nella pubblicazione della relazione affinché essa potesse riflettere un intero anno solare di dati statistici.

Gli Stati dell'area balcanica presi in esame sono l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Repubblica della Macedonia del Nord e la Serbia. Inoltre, sebbene la Commissione stia monitorando il continuo rispetto di tutti i requisiti per la liberalizzazione dei visti, «il rapporto si concentra solo su parametri specifici identificati per ciascun Paese, in cui è necessario intraprendere ulteriori azioni e monitoraggio al fine di garantire la sostenibilità delle riforme e il loro costante rispetto»³⁰. Per ogni Stato sono state monitorate due aree: “Migrazione, asilo e gestione delle frontiere” e “Ordine pubblico e sicurezza”.

La relazione tiene in considerazione anche le misure assunte successivamente all'emergenza Covid-19 e alla comunicazione della Commissione del 16 marzo 2020, con la quale si chiede una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE³¹. A tale comunicazione è seguita una notevole diminuzione degli spostamenti attraverso i Balcani e l'11 giugno la Commissione ha adottato una comunicazione che valuta l'applicazione della limitazione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE³². L'intenzione della Commissione è quella di applicare la tabella di marcia europea congiunta verso l'eliminazione delle misure di contenimento del Covid-19 anche alla

²⁸ Art. 8, par. 4.

²⁹ Ivi, par. 5.

³⁰ Si v. *Report on the continued fulfilment of visa-free requirements: Questions and Answers*, 10.7.2020, reperibile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1330.

³¹ Comunicazione della Commissione COVID-19 “Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti” (CI 102/3).

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla Terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, COM(2020) 399 final.

regione dei Balcani occidentali³³. D'altra parte, per dare una risposta alle esigenze immediate degli Stati, la Commissione sta reindirizzando l'assistenza finanziaria dall'IPA-II, al fine di contrastare le conseguenze socioeconomiche del Covid-19.

Per quanto riguarda la prima area, i Paesi che destano maggiore preoccupazione sono l'Albania e la Bosnia-Erzegovina. Infatti, a fronte di una generale diminuzione delle domande di asilo infondate, il numero complessivo delle domande rimane comunque alto, soprattutto da parte di cittadini albanesi³⁴. Inoltre, la migrazione irregolare dei cittadini albanesi continua ad essere la più alta tra tutti gli Stati analizzati ed è stato, altresì, rilevato un forte aumento di coloro che usano documenti falsi³⁵. Al fine di far fronte a questo aumento, il Governo albanese ha assunto diverse misure: ha intensificato gli sforzi per sensibilizzare la popolazione sui diritti e gli obblighi del regime di esenzione dal visto, nonché le sanzioni per le violazioni di tali obblighi; ha continuato ad organizzare progetti e campagne di informazione e ha pubblicato regolarmente informazioni pertinenti sui siti web e sui social media governativi³⁶.

La Bosnia-Erzegovina vede un aumento considerevole di migranti irregolari nel suo territorio e fatica a rispondere pienamente alle esigenze di accoglienza. La Commissione evidenzia che si riscontrano problemi sia a livello di coordinamento tra i diversi livelli di governo, sia a livello di entità territoriali³⁷. Inoltre, l'Organismo di coordinamento del Ministero della sicurezza, responsabile del monitoraggio degli andamenti migratori e che funge da sede operativa in caso di crisi, non riesce a gestire adeguatamente i centri di accoglienza (temporanei) e l'assegnazione degli alloggi per la ricollocazione dei richiedenti asilo e dei migranti³⁸. Tale analisi appare eufemistica di fronte alla situazione di emergenza che continua a peggiorare, a causa della chiusura delle frontiere da parte della Serbia e della Croazia e che ha trasformato nuovamente la Bosnia in una trappola senza via d'uscita, una "No Man's Land"³⁹.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Aiutare i Balcani occidentali ad affrontare la COVID-19 e sostenerne la ripresa nel periodo post-pandemia, COM(2020) 315 final.

³⁴ Nel 2019 hanno chiesto asilo 18.555 cittadini albanesi, 6.075 serbi, 4.035 macedoni, 1.895 bosniaci e 410 montenegrini. Rispetto all'anno precedente sono diminuite del 5% per l'Albania e per la Serbia, del 16% per la Macedonia del Nord, del 17% per la Bosnia-Erzegovina e del 36% per il Montenegro (Eurostat, ultimo rilevamento del 12.3.2020).

³⁵ Nel 2019 i migranti irregolari di cittadinanza albanese sono stati 2.055 rispetto ai 23 della Bosnia-Erzegovina, i 29 della Serbia, i 10 della Macedonia del Nord, mentre nessuno è giunto dal Montenegro (Eurostat, ultimo rilevamento del 13.5.2020).

³⁶ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, COM(2020) 325 final, p. 2.

³⁷ Si ricorda che la Bosnia-Erzegovina si divide nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina, nella Repubblica serba di Bosnia ed Erzegovina e nel Distretto di Brčko, composto da territori di entrambe.

³⁸ Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, cit., p. 6.

³⁹ La formula riprende il titolo di un noto film di Danis Tanović. Tra i molti articoli in merito, si v. N. Corritore, *Migranti: caos Bosnia*, in www.balcanicaucaso.org, 4.9.2020.

Al di là di queste difficoltà, la cooperazione transfrontaliera tra i Paesi dei Balcani e l'UE sta proseguendo mediante l'applicazione degli accordi di riammissione⁴⁰. Inoltre, in seguito all'entrata in vigore del nuovo regolamento sull'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)⁴¹, rimane una priorità la rapida conclusione e attuazione degli accordi Frontex non ancora perfezionati con la Macedonia del Nord e la Bosnia-Erzegovina «poiché ciò contribuirà a una gestione più forte della migrazione irregolare»⁴². La Commissione, tuttavia, svincola l'UE da un eccessivo carico di responsabilità, precisando che la cooperazione europea è ammessa a patto che «la responsabilità principale per la gestione dei rispettivi confini rimanga dei Paesi dei Balcani occidentali»⁴³.

Passando alla seconda area analizzata, “Ordine pubblico e sicurezza”, la Commissione rileva che «I paesi dei Balcani occidentali e del partenariato orientale hanno continuato ad adottare misure per prevenire e combattere la criminalità organizzata. Tuttavia, gli sforzi devono essere sostenuti e ulteriormente rafforzati»⁴⁴. Le fonti dei maggiori proventi per le organizzazioni criminali sono la vendita di armi da fuoco illecite, il contrabbando di droga e tabacco (soprattutto il Montenegro), il riciclaggio di denaro, la tratta di esseri umani, la tratta dei migranti e la criminalità informatica.

Al fine di combattere la criminalità organizzata e il terrorismo, la Commissione riconosce molta importanza alla cooperazione interstatale. A tal proposito il 5 ottobre 2018 è stato approvato il piano d'azione comune UE-Balcani occidentali sulla lotta al terrorismo e nel 2019 sono stati negoziati e firmati accordi bilaterali con tutti partner dei Balcani occidentali⁴⁵. Infine, rimane attuale il problema della corruzione, ma solo l'Albania e il Montenegro stanno assumendo iniziative concrete di contrasto. La prima

⁴⁰ Il tasso di rimpatrio è il seguente: Albania 50%, Montenegro 60%, Macedonia del Nord 78%, Serbia 60%, Bosnia 40% (Eurostat, ultimo rilevamento dell'11.5.2020). Per il calcolo del tasso di rimpatrio, il numero di rimpatriati in un dato anno viene confrontato con il numero rimpatri nello stesso anno. Un tasso di ritorno superiore al 100% indica che il Paese ha effettivamente recuperato il ritardo degli anni precedenti; Commission staff working document - Accompanying the document COM(2020) 325 final (SWD(2020) 132 final), p. 5.

⁴¹ Regolamento (UE) 1896/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

⁴² Appare interessante riportare la motivazione addotta da Milorad Dodik, membro della Presidenza della Bosnia-Erzegovina, il quale ha fermato la firma dell'accordo, votando contro la decisione: «È una cattiva decisione. Frontex andrebbe solo al confine tra Bosnia e Croazia, e penso che sia una cattiva decisione; sigillerebbe ermeticamente la Bosnia ed Erzegovina e terrebbe i migranti qui».

⁴³ Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, cit., p. 23. La prima a firmare l'Accordo sullo *status* con l'Unione europea riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) è stata l'Albania il 5.10.2018 (all'Accordo sullo *status*, entrato in vigore l'1.5.2019, è seguito un dispiegamento di squadre comuni europee della guardia di frontiera e costiera al confine albanese con la Grecia il 21.5.2019), alla quale hanno fatto seguito l'Accordo con il Montenegro, nell'ottobre del 2019 (in vigore dall'1.7.2020), e con la Serbia, nel novembre dello stesso anno (non ancora in vigore).

⁴⁴ Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, cit., p. 23.

⁴⁵ Ivi, p. 4, Un ufficiale di collegamento Europol è stato inviato in Albania nel giugno 2019 e nel luglio Europol ha aperto ufficialmente il suo ufficio di collegamento a Tirana, il primo nei Balcani occidentali.

con una riforma della giustizia, mentre il secondo con il rafforzamento dell’Agenzia anticorruzione, sebbene l’impatto del sistema giudiziario sulla corruzione a livello apicale rimanga limitato⁴⁶.

La Commissione sembra soddisfatta, nel complesso, dei risultati raggiunti anche se ammette che c’è ancora molta strada da fare. Lo rimarca, altresì, Margaritis Schinas, Vicepresidente e Commissario per la promozione dello stile di vita europeo, nel dire: «In an increasingly mobile world, the EU strives for fair and orderly mobility and in this respect visa-free travel with our Western Balkan and Eastern Partnership remains a major achievement. Visa-free travel, however, comes with responsibilities and continuous efforts are needed to curb irregular migration and fight corruption and organised crime. We count on our partners to sustain achievements in these fields to ensure we can maintain visa-free travel in our common interest». Risulta, dunque, ancora necessario il compito di vigilanza della Commissione. Non viene meno il suo obbligo di riferire al Parlamento europeo e al Consiglio almeno una volta all’anno. Il monitoraggio continuerà, inoltre, attraverso riunioni periodiche del sottocomitato “Giustizia, libertà e sicurezza”, attraverso dialoghi tra l’UE e i Paesi senza visti, nonché relazioni periodiche sull’allargamento ed eventuali negoziati di adesione all’UE.

In sintesi, l’UE sembra andare nella direzione di voler rafforzare i legami con gli Stati dei Balcani occidentali, sebbene ancora non siano riusciti a raggiungere pienamente gli standards europei. I mezzi per rendere tali legami più solidi poggiano su una strategia bidirezionale: da una parte, la concessione di aiuti finanziari che sostengano le riforme, dall’altra, un partenariato politico più intenso, altresì coerente con l’obiettivo di cooperare più strettamente con i Paesi terzi per agevolare il rimpatrio dei migranti irregolari, posto dal Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l’asilo, pubblicato il 23 settembre di quest’anno⁴⁷.

Ottobre 2020

⁴⁶ Commission staff working document - Accompanying the document COM(2020) 325 final, cit., p. 22.

⁴⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum (COM(2020) 609 final), pp. 17-19, spec. p. 17: «The Western Balkans require a tailor-made approach, both due to their geographical location and to their future as an integral part of the EU: coordination can help to ensure they are well equipped as future Member States to respond constructively to shared challenges, developing their capacities and border procedures to bring them closer to the EU given their enlargement perspective».