



Bruxelles, 9.9.2015
COM(2015) 453 final

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

Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio

I. Introduzione

Il rimpatrio di coloro che migrano irregolarmente, senza avere diritto di soggiornare nell'UE, verso i loro paesi di origine, nel pieno rispetto del principio di non respingimento, è una parte essenziale dell'**impegno globale dell'UE per affrontare la migrazione** e in particolare per ridurre la migrazione irregolare. L'*agenda europea sulla migrazione*¹, adottata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015, ha sottolineato che uno degli incentivi alla migrazione irregolare è la consapevolezza che il sistema di rimpatrio dell'UE dei migranti irregolari funziona in modo imperfetto.

Nel 2014 **meno del 40%** dei migranti irregolari a cui era stato ingiunto di lasciare l'Unione sono effettivamente partiti. Uno dei modi più efficaci per affrontare la migrazione irregolare è il rimpatrio sistematico, che sia volontario o forzato, di coloro che non hanno o non hanno più il diritto di restare in Europa: sarebbero meno numerosi coloro che, senza avere necessità di protezione internazionale, rischierebbero le loro vite e perderebbero il loro denaro per raggiungere l'Unione, se sapessero che verranno rinviiati rapidamente nei paesi di origine.

Occorre rendere più efficace il sistema dell'UE per rimpatriare i migranti irregolari: è essenziale per mantenere la fiducia dei cittadini nel sistema di asilo dell'UE e per sostenere l'assistenza alle persone che necessitano di protezione internazionale. L'aumento del tasso di rimpatrio dei migranti irregolari deve accompagnarsi a un impegno rinnovato da parte dell'UE a proteggere coloro che ne hanno bisogno, anche mediante la ricollocazione e il reinsediamento.

Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a istituire un apposito **programma europeo di rimpatrio**. Il presente piano d'azione sul rimpatrio risponde a questo invito definendo le misure da prendere nell'immediato e a medio termine per rendere più efficace il sistema di rimpatrio dell'UE. Cerca di massimizzare l'incidenza delle azioni già in corso e propone nuove iniziative, per utilizzare al meglio e, ove necessario, rafforzare la legislazione dell'UE. Lo scopo è ottenere un quadro di azione coerente, sorretto da una robusta cooperazione operativa tra gli Stati membri, le agenzie dell'UE e i paesi di origine dei migranti. Il piano di azione riconosce il ruolo cruciale e le responsabilità degli Stati membri nell'attuare la politica di rimpatrio dell'UE e sviluppa il principio di una maggiore interazione sul rimpatrio tra gli Stati e le agenzie dell'UE, che forniscono un sostegno significativo.

Tutte le azioni previste dalla presente comunicazione dovranno essere **attuate nel rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani**, in particolare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Convenzione dell'ONU relativa allo status di rifugiati del 1951 e il suo Protocollo del 1967, nonché del principio di non respingimento quale stabilito dalla normativa dell'UE. La direttiva "rimpatri" dell'UE² stabilisce garanzie giuridiche specifiche per l'efficace protezione dei diritti dei rimpatriati nell'intero processo del rimpatrio. Laddove tali azioni implicano dati di carattere personale, occorre prestare particolare attenzione alla completa applicazione delle norme in materia.

Occorre rendere disponibili risorse adeguate a sostegno di una più efficace politica di rimpatrio dell'UE, come richiesto dal Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015. Basandosi

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015, COM(2015) 240 final.

² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

sul Fondo europeo per i rimpatri (2008-2013), il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) sosterrà in modo sostanziale le attività di rimpatrio degli Stati membri, che prevedono di destinare più di 800 milioni di EUR al rimpatrio nei programmi nazionali per il periodo 2014-2020. La Commissione valuterà attentamente l'esigenza di aumentare le risorse assegnate ad attività di rimpatrio a livello dell'UE, specialmente per quanto riguarda il finanziamento di azioni di Frontex in questo settore, e se opportuno presenterà proposte nei prossimi anni.

II. Aumentare l'efficacia del sistema dell'UE per il rimpatrio dei migranti in posizione irregolare

1. Promuovere il rimpatrio volontario

Il rimpatrio volontario nei paesi di origine di coloro che sono immigrati irregolarmente rimane, laddove possibile, **l'opzione preferita**. Il rimpatrio volontario e le misure di reintegrazione che lo accompagnano aiutano a consolidare la posizione dei rimpatriati nei paesi di origine e in tal modo scoraggiano nuovi casi di migrazione irregolare. Sono generalmente considerati più efficaci dei rimpatri forzati dal punto di vista del rapporto tra costi e benefici. I rimpatri volontari possono inoltre contribuire a superare la riluttanza di taluni paesi terzi a cooperare per il rimpatrio dei loro cittadini. Negli ultimi anni è aumentata gradualmente nell'UE la percentuale di rimpatri volontari rispetto al numero totale di rimpatri. Si calcola che nel 2013 i rimpatri siano stati eseguiti per circa il 40% con partenze volontarie, mentre nel 2009 questa percentuale era appena del 14%³.

Se gli Stati membri sono i principali responsabili della formulazione e dell'attuazione di programmi di rimpatrio volontario, **l'UE fornisce finanziamenti** per tali programmi, nonché un forum per lo scambio di buone pratiche e per aumentare la cooperazione operativa sul rimpatrio volontario. Nell'ambito dei programmi nazionali dell'AMIF per il periodo 2014-2020, gli Stati membri puntano a una situazione in cui il numero dei rimpatri volontari sia il doppio di quello dei rimpatri forzati. La Commissione incoraggia gli Stati membri a elaborare un quadro efficace per consentire ai migranti irregolari di accedere facilmente ai programmi di rimpatrio volontario. I programmi di rimpatrio volontario assistito⁴ dovrebbero essere formulati in modo da evitare di costituire un "fattore di attrazione", cioè di incoraggiare i migranti a raggiungere l'Europa in modo irregolare per beneficiare di tali programmi⁵.

La Commissione controllerà e valuterà, mediante la rete europea sulle migrazioni (REM)⁶, se le differenze tra i programmi dei vari Stati membri in materia di rimpatrio volontario e reintegrazione possano condurre a un "*return shopping*", a una situazione cioè in cui i migranti scelgano gli Stati membri che offrono le condizioni più vantaggiose⁷. La Commissione incoraggia gli Stati membri a elaborare **progetti congiunti di**

³ EMN inform, *Overview: Incentives to return to a third country and support provided to migrants for their reintegration* (Incentivi al rimpatrio in un paese terzo e sostegno fornito ai migranti per la loro reintegrazione), gennaio 2015.

⁴ Rimpatri volontari o partenze volontarie sostenuti da un'assistenza materiale (logistica, finanziaria e/o di altro tipo).

⁵ Ad esempio, per quanto riguarda i Balcani occidentali, molti Stati membri hanno interrotto ogni tipo di assistenza ai rimpatri volontari che non sia la copertura delle spese di trasporto per il rimpatrio, per evitare di attirare ulteriormente i migranti.

⁶ Il compito della REM è fornire informazioni aggiornate, obiettive, affidabili e comparabili su migrazione e asilo.

⁷ Cfr. nota 2.

reintegrazione, che potrebbero migliorare sia la qualità del sostegno fornito ai migranti sia la sua efficacia in termini di costi, grazie a economie di scala sui costi amministrativi.

Per aumentare ulteriormente il tasso dei rimpatri volontari, la Commissione finanzia tramite l'AMIF **programmi di rimpatrio volontario assistito** in cooperazione con partner governativi e non governativi, quale l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Sostiene altresì la rete ERIN (*European Reintegration Instrument Network*), che fornisce ai rimpatriati un sostegno alla reintegrazione, assistenza sociale e aiuto nella ricerca di un impiego. Al di là delle possibilità finanziarie offerte dall'AMIF, mettere a disposizione fondi per un rimpatrio e una reintegrazione sostenibili costituirà una **chiara priorità** dei programmi finanziari dell'UE nei settori della cooperazione allo sviluppo e della politica di vicinato. In particolare, il fondo fiduciario che sarà avviato dal vertice UE-Africa sulla migrazione di La Valletta (11-12 novembre 2015) dovrebbe fornire fondi consistenti per il rimpatrio e la reintegrazione dei migranti nei paesi di origine.

Ma il successo dei programmi di rimpatrio volontario dipende anche dalla **credibilità della prospettiva di un rimpatrio forzato**. I migranti che spesso pagano coi risparmi di una vita i trafficanti perché li portino in Europa potrebbero non essere disposti ad accettare il rimpatrio volontario assistito, a meno che comprendano che saranno comunque rimpatriati. Se i migranti non prendono volontariamente la via del ritorno, bisogna ricorrere al rimpatrio forzato.

<i>Azioni immediate</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Controllare gli effetti delle differenze tra vari i programmi nazionali di rimpatrio volontario • Finanziare programmi di rimpatrio volontario assistito a titolo dell'AMIF
<i>Azioni a medio termine</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Promuovere le migliori prassi per i programmi di rimpatrio volontario e reintegrazione tramite la REM • Sostenere programmi congiunti di reintegrazione

2. Rafforzare l'esecuzione delle norme dell'UE

Applicare a fondo e sistematicamente le norme dell'UE in materia di rimpatrio è essenziale per rendere il sistema più efficace. La **direttiva "rimpatri" dell'UE** impone agli Stati membri⁸ l'obbligo giuridico di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare e — se occorre — di adottare le misure necessarie per eseguire tale decisione⁹. Stabilisce inoltre garanzie per **proteggere i diritti dei rimpatriati** e provvede affinché il rimpatrio sia condotto in maniera umana e ragionevole.

Per rispettare il loro obbligo di eseguire il rimpatrio, gli **Stati membri dovrebbero ricorrere al trattenimento** come misura legittima in ultima istanza, se necessario per evitare che i migranti in situazione irregolare fuggano e si rechino in altri Stati membri

⁸ Il termine "Stati membri" si riferisce a 30 Stati: i 28 Stati membri dell'UE ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda, più l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera. La direttiva fa parte dell'*acquis* di Schengen ed è vincolante per gli Stati associati a Schengen. Il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dalla direttiva, anche se potrebbero decidere di parteciparvi.

⁹ A norma dell'articolo 8, paragrafo 1, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'articolo 7.

(movimenti secondari)¹⁰. Se esiste una ragionevole probabilità di allontanamento, le prospettive di tale allontanamento non dovrebbero essere compromesse da una cessazione prematura del trattenimento. Il periodo massimo di trattenimento previsto della legislazione nazionale dovrebbe consentire alle autorità degli Stati membri di prendere i provvedimenti necessari per l'identificazione di un migrante irregolare e la consegna dei documenti di viaggio da parte del paese di origine. Gli Stati membri dovrebbero esplorare **nuove alternative al trattenimento** e ricorrere, se del caso, a misure meno coercitive, quali la sorveglianza elettronica dei migranti irregolari o l'uso di strutture parzialmente chiuse.

La direttiva "rimpatri" concede inoltre agli Stati membri un margine di manovra per gestire situazioni di particolare pressione migratoria. La **clausola di emergenza**¹¹ lascia agli Stati membri che devono affrontare l'arrivo improvviso e inaspettato di numeri elevati di migranti una certa flessibilità riguardo alle condizioni per il loro trattenimento. Gli Stati membri possono inoltre applicare **procedure di rimpatrio semplificate e rapide** ai migranti fermati o intercettati in occasione dell'attraversamento irregolare di una frontiera, in conformità della legislazione nazionale, nel rispetto di alcune garanzie fondamentali¹².

La Commissione sta valutando lo stato di applicazione della direttiva e ricorrerà a tutti i mezzi di cui dispone per farla attuare correttamente, per quanto riguarda sia la protezione dei diritti dei migranti irregolari, sia la piena ed efficace attuazione del processo di rimpatrio; assisterà inoltre gli Stati membri per consentire loro di rispettare gli obblighi, e **avvierà procedure d'infrazione** nei confronti degli Stati membri che non rispettano pienamente tutte le disposizioni della direttiva, compreso l'obbligo di emettere ed eseguire le decisioni di rimpatrio. La Commissione presenterà altresì, entro il 2017, una seconda relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, nella quale si valuterà fra l'altro la necessità di rivedere la direttiva "rimpatri".

I quadri giuridici e amministrativi degli Stati membri svolgono da parte loro un ruolo centrale nel creare le condizioni favorevoli per un'efficace politica di rimpatrio. Dovrebbero consentire interventi energici, a cominciare dall'identificazione dei cittadini di paesi terzi in situazione di soggiorno irregolare, dall'adozione ed esecuzione di decisioni di rimpatrio e da procedure giuridiche rapide¹³. A tale scopo gli Stati membri devono dar prova di sufficiente risolutezza e stanziare risorse adeguate, tra cui finanziamenti, personale e strutture di trattenimento per garantire la presenza fisica dei migranti irregolari da sottoporre a rimpatrio, se necessario mediante il trattenimento.

L'efficacia del sistema di rimpatrio dell'UE è minata dall'**eterogeneità delle pratiche degli Stati membri** rispetto all'attuazione della direttiva, in quanto i migranti irregolari possono evitare il rimpatrio trasferendosi in un altro Stato membro nello spazio Schengen. I dati statistici suggeriscono che alcuni Stati membri non emettono sistematicamente una decisione di rimpatrio per i migranti in situazione irregolare fermati sul loro territorio o per le persone le cui domande di asilo siano state respinte.

¹⁰ La direttiva "rimpatri" consente di mantenere i migranti in stato di trattenimento fino a sei mesi, e fino a 18 mesi nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo.

¹¹ Articolo 18, paragrafi 1 e 2, della direttiva "rimpatri".

¹² Il rispetto del principio di non respingimento nel contesto di operazioni di rimpatrio immediato alle frontiere esterne può essere sufficientemente garantito se i rimpatriati hanno — di diritto e di fatto — la possibilità di presentare un'eventuale domanda di protezione internazionale a un valico di frontiera facilmente accessibile.

¹³ Diversi Stati membri, ad esempio, concedono un effetto sospensivo automatico senza operare discriminazioni e in tutti i casi in cui viene presentato un ricorso contro una decisione di rimpatrio. Tali prassi possono provocare ritardi nelle procedure di rimpatrio. Un effetto sospensivo automatico dovrebbe essere concesso soltanto nei casi in cui è in gioco il principio di non respingimento.

La Commissione individuerà periodicamente e condividerà le migliori pratiche sui rimpatri nelle normative nazionali e nelle prassi amministrative. Il **manuale sul rimpatrio**, adottato insieme al presente piano d'azione dell'UE sulla stessa materia, fornisce orientamenti, migliori prassi e raccomandazioni per procedere al rimpatrio in modo umano ed efficace nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie sancite dalla legislazione pertinente dell'UE. Parallelamente, la valutazione sistematica delle modalità con cui ogni Stato membro attua le norme dell'UE sul rimpatrio, nell'ambito del **meccanismo di valutazione Schengen**, facilita l'identificazione e la correzione delle carenze. Le relazioni saranno utilizzate per la diffusione delle migliori pratiche per superare gli ostacoli al rimpatrio. Inoltre, la REM continuerà a recensire le migliori prassi e gli ostacoli al rimpatrio nelle legislazioni e nei sistemi amministrativi nazionali, aiutando gli Stati membri a migliorare l'efficienza dei loro sistemi di rimpatrio.

Una politica di rimpatrio efficace presuppone l'esistenza di un **sistema di asilo efficace**, al fine di garantire che le domande d'asilo infondate portino a un rapido allontanamento dell'interessato dal territorio europeo. La direttiva "procedure" prevede già procedure per il trattamento rapido di talune domande. Nell'ambito della cosiddetta procedura di frontiera, un richiedente può essere trattenuto alla frontiera e i termini per l'esame della domanda sono molto brevi. Sin dall'inizio, e in tutte le fasi della procedura, i richiedenti asilo devono essere informati della possibilità di usufruire del rimpatrio volontario assistito, per fornire un'alternativa sensata ai richiedenti asilo respinti e a coloro che desiderano sospendere la domanda e tornare nei rispettivi paesi in condizioni dignitose. Nei casi in cui non sia possibile il rimpatrio volontario, devono essere presi provvedimenti adeguati per impedire la fuga dei richiedenti asilo respinti.

Azioni immediate	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione dello stato di attuazione della direttiva "rimpatri" • Valutazioni Schengen in materia di rimpatrio (in corso)
Azioni a medio termine	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuale revisione della direttiva "rimpatri", basata sulla seconda relazione di attuazione (al più tardi nel 2017) • Mappatura delle migliori pratiche e degli ostacoli al rimpatrio nelle normative e nelle prassi amministrative nazionali tramite la REM • Integrazione delle informazioni sul rimpatrio volontario assistito nella procedura di asilo

3. Una maggiore condivisione delle informazioni per poter eseguire i rimpatri

Occorre utilizzare meglio i **sistemi d'informazione europei** esistenti — in particolare il sistema d'informazione Schengen (SIS), il sistema d'informazione visti (VIS) e l'Eurodac — per migliorare l'efficienza del sistema di rimpatrio dell'UE.

Attualmente gli Stati membri non condividono sistematicamente le informazioni sulle decisioni di rimpatrio o sui divieti d'ingresso che rilasciano ai migranti. È pertanto possibile che un migrante in situazione irregolare che ha l'obbligo giuridico di lasciare il territorio eviti il rimpatrio semplicemente trasferendosi in un altro Stato membro nello spazio Schengen¹⁴. Se il migrante viene fermato, dovrà essere avviata una nuova procedura, ritardando

¹⁴ In tali situazioni lo Stato membro di soggiorno del migrante irregolare può rinviare la persona allo Stato membro che ha preso la decisione di rimpatrio sulla base dell'accordo bilaterale, o adottare le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio originaria a norma della direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi (GU L 149 del 2.6.2001, pag. 34).

ulteriormente il suo rimpatrio. In pratica, non è pertanto possibile garantire né il **riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio** emesse dallo Stato membro né la loro esecuzione in tutta l'Unione europea.

La Commissione proporrà **modifiche al SIS** per rafforzarne l'impiego per il rimpatrio dei migranti irregolari. In primo luogo, proporrà di rendere obbligatoria per gli Stati membri la **registrazione nel SIS¹⁵ di tutti i divieti d'ingresso** per contribuire a prevenire il rientro nello spazio Schengen attraverso un altro Stato membro dei migranti precedentemente oggetto di tali divieti da parte di un diverso Stato membro. Proporrà inoltre che gli Stati membri registrino nel SIS tutte le decisioni di rimpatrio da loro emesse¹⁶. Ciò dovrebbe consentire l'individuazione di un soggetto che tenta di sottrarsi a un ordine di rimpatrio trasferendosi in un altro Stato membro. Inoltre, la Commissione proporrà lo sviluppo di un **sistema centralizzato automatico di identificazione delle impronte digitali** nell'ambito del SIS, che contribuirà a determinare l'identità delle persone senza identità confermata, tra cui i migranti irregolari.

Il rimpatrio è inoltre ostacolato dall'inadeguatezza della comunicazione e della cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle persone che possiedono un permesso di soggiorno in uno Stato membro ma, allo stesso tempo, sono oggetto di una decisione di rimpatrio in un altro. È opportuno che gli Stati membri istituiscano una **rete di punti di contatto nazionali** per lo scambio di informazioni sulla revoca del permesso di soggiorno, in particolare per i migranti con precedenti penali. Gli Stati membri hanno inoltre l'obbligo di inserire nel SIS tutti i documenti invalidati, quali i permessi di soggiorno, a fini di sequestro¹⁷. La Commissione esorta gli Stati membri a garantire che questo obbligo sia rispettato in maniera sistematica.

Inoltre, la proposta riveduta sulle **frontiere intelligenti** che la Commissione intende presentare all'inizio del 2016¹⁸, contribuirà a migliorare il tasso di rimpatrio, mediante la creazione di un registro di tutti i movimenti transfrontalieri dei cittadini di paesi terzi. Ciò consentirà di rintracciare persone il cui periodo di soggiorno è scaduto, agevolando inoltre l'identificazione di coloro che hanno distrutto i propri documenti di identità.

La Commissione valuterà inoltre la possibilità di estendere **il campo di applicazione e l'obiettivo del regolamento Eurodac¹⁹**, per consentire l'uso dei dati a fini di rimpatrio. Lo scopo è di consentire alle autorità degli Stati membri competenti in materia di rimpatrio di ottenere informazioni che chiariscano se un migrante irregolare fermato per accertamenti abbia già subito un fermo o ne siano precedentemente state rilevate le impronte digitali in un altro Stato membro. Si tratta di informazioni che possono aiutare a identificare i migranti irregolari facilitandone, in tal modo, il rimpatrio.

¹⁵ Attualmente gli Stati membri registrano solo alcuni divieti d'ingresso nel SIS, ma non quelli adottati in base alla direttiva "rimpatri".

¹⁶ Come annunciato nel piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti e in seguito all'invito del Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015.

¹⁷ Articolo 38 della decisione 2007/533/JHA del Consiglio, del 12 giugno 2007.

¹⁸ Come annunciato nell'agenda europea sulla migrazione.

¹⁹ Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (GU L 180 del 29.6.2013).

Il **regolamento VIS**, che prevede che i dati biometrici dei cittadini di paesi terzi che presentano domanda di visto siano registrati nel VIS, facilita l'identificazione dei titolari di visto. Consente inoltre, nel rispetto di condizioni rigorose, il trasferimento e la condivisione di taluni dati con le autorità di paesi terzi, per aiutarli a confermare l'identità dei loro cittadini. Ciò può facilitare il rilascio dei documenti di viaggio per il rimpatrio. La Commissione sta attualmente valutando l'attuazione del VIS, compreso l'uso di questa disposizione, e riferirà in merito ai risultati.

Azioni immediate	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione del SIS (in corso) • Istituzione di una rete di punti di contatto nazionali che si occupi della revoca dei permessi di soggiorno
Azioni a medio termine	<ul style="list-style-type: none"> • Proposte legislative sulla registrazione obbligatoria nel SIS dei divieti d'ingresso e delle decisioni di rimpatrio (2016) • Proposta riveduta sulle frontiere intelligenti (2016) • Vagliare la possibilità di estendere il regolamento Eurodac • Valutare l'attuazione del VIS (2016)

4. Rafforzamento del ruolo e del mandato di Frontex

Frontex ricopre un ruolo cruciale nel rafforzare la cooperazione pratica in materia di rimpatrio, che occorre ampliare ulteriormente. Attualmente, questa Agenzia ha il compito di fornire assistenza agli Stati membri per il rimpatrio dei migranti in situazione irregolare (senza entrare nel merito della decisione di rimpatrio), in particolare organizzando operazioni di rimpatrio congiunte e individuando le migliori pratiche in materia di acquisizione dei documenti di viaggio e di allontanamento dei migranti.

Gli Stati membri sono incoraggiati a ricorrere più sistematicamente alla possibilità di rimpatriare migranti irregolari mediante **operazioni congiunte di rimpatrio** organizzate e coordinate da Frontex, che consentono la messa in comune delle risorse. Essi dovrebbero informare Frontex con regolarità circa le loro necessità di assistenza al rimpatrio e di coordinamento.

L'identificazione dei migranti e la consegna dei documenti di viaggio per il loro rimpatrio costituisce una sfida importante. Frontex dovrebbe agevolare i contatti e la cooperazione tra gli Stati membri e i paesi terzi, in particolare quelli privi di rappresentanza consolare degli Stati membri interessati. L'Agenzia dovrebbe inoltre aiutare gli Stati membri per il noleggio di aeromobili destinati ad operazioni di rimpatrio, anche noleggiando essa stessa i velivoli. Possono essere messi a disposizione osservatori provenienti dal gruppo istituito nell'ambito del progetto Monitoraggio dei rimpatri forzati²⁰, in grado di riferire sulle operazioni di rimpatrio in modo neutro; Frontex può finanziare il costo degli osservatori. Attraverso attività di **formazione**, Frontex può anche aiutare gli Stati membri a costituire gruppi di accompagnatori che possano essere rapidamente inviati a prestare servizio sui voli di rimpatrio.

²⁰ Il progetto FReM (*Forced return monitoring*), gestito dal Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD) con il finanziamento del Fondo europeo per i rimpatri, intende creare un gruppo europeo di osservatori delle attività di rimpatrio forzato a disposizione dei paesi che devono attuare un sistema di monitoraggio a proposito.

Rafforzare il sostegno agli Stati membri in prima linea, con il metodo basato sui "punti di crisi"

Il metodo basato sui punti di crisi ("*hotspot*"), lanciato dall'agenda europea sulla migrazione, consente di **potenziare notevolmente il sostegno operativo** fornito agli Stati membri sottoposti a pressioni migratorie. Grazie a questo metodo Frontex può dispiegare, in più fasi, squadre mobili per fornire agli Stati in prima linea sia supporto operativo sia informazioni in loco riguardo al rimpatrio.

In primo luogo, può agevolare l'**identificazione dei migranti**. Esperti coordinati da Frontex possono aiutare gli Stati membri nella registrazione dei migranti fermati e di quelli in arrivo, siano essi in possesso o privi di documenti; possono esaminare i nuovi arrivati, al fine di stabilirne la presunta nazionalità ed evitare gli "scambi di nazionalità". Ciò contribuirebbe a individuare rapidamente coloro che possono essere rimpatriati e coloro che potrebbero avere bisogno di protezione internazionale, e consentire agli Stati membri interessati di effettuare un esame sistematico dei migranti intercettati dopo aver attraversato irregolarmente la frontiera senza essere in possesso dei documenti necessari.

Per confermare la presunta nazionalità dei migranti, Frontex può garantire una stretta cooperazione con le ambasciate o i servizi consolari dei paesi di origine; può sollecitare e facilitare il lavoro delle task force ricorrendo a funzionari dei servizi immigrazione o consolari dei paesi di origine, in modo da svolgere colloqui per l'identificazione e accelerare il **rilascio dei documenti di viaggio** per il rimpatrio. Ove necessario, Frontex potrebbe coinvolgere reti che operano in fase di rimpatrio.

Frontex può anche fornire assistenza in fase organizzativa, nonché coordinare e cofinanziare le **operazioni di rimpatrio** verso i paesi di origine o di transito. L'Agenzia dovrebbe prevedere che i voli di rimpatrio congiunti provenienti da altri Stati membri facciano sistematicamente scalo negli Stati membri in prima linea.

Per consentire l'identificazione è importante che gli Stati membri, in particolare quelli in prima linea, prendano **misure appropriate per evitare che i migranti fuggano** e tentino movimenti secondari verso altri Stati membri.

Come annunciato nell'agenda europea sulla migrazione, nel 2016 la Commissione presenterà **proposte legislative per rafforzare il mandato di Frontex in materia di rimpatrio**. Pur senza dare un giudizio prematuro sui risultati della valutazione dell'Agenzia (che sarà completata nel 2015) e della valutazione d'impatto che accompagna le proposte, la Commissione esplorerà le possibilità di conferire all'Agenzia un mandato più forte che copra sia il coordinamento della cooperazione operativa nella gestione delle frontiere esterne sia il rimpatrio dei migranti irregolari. La Commissione proporrà l'istituzione di un apposito **ufficio rimpatri di Frontex**, per meglio rispecchiare il ruolo dell'Agenzia nell'ambito del rimpatrio.

In particolare, sulla base dell'esperienza acquisita con il metodo basato sui punti di crisi, si prenderà in considerazione l'istituzione di **squadre Frontex di intervento rapido per il rimpatrio** capaci di offrire un sostegno agli Stati membri per l'identificazione, la cooperazione consolare con i paesi terzi e l'organizzazione di operazioni di rimpatrio. La Commissione valuterà altresì l'opportunità di permettere all'Agenzia di avviare operazioni di rimpatrio — attualmente solo gli Stati membri possono farlo — e coordinare e organizzare operazioni di rimpatrio da un solo Stato membro.

La Commissione analizzerà anche eventuali modi per ampliare il sostegno che Frontex fornisce ai **paesi del vicinato dell'UE**²¹ per il rimpatrio dei migranti in situazione irregolare, mediante assistenza tecnica e sviluppo di capacità.

Oltre a rafforzare la capacità di Frontex di fornire un sostegno operativo, occorre ampliarne le sue **capacità analitiche riguardo al rimpatrio e alla riammissione**. In particolare, il mandato dell'Agenzia in relazione all'analisi dei rischi dovrebbe essere esteso alla raccolta e all'analisi dei dati sui movimenti secondari irregolari di cittadini di paesi terzi all'interno dell'UE, al fine di contribuire a eseguire il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE. Occorre consolidare la posizione dell'Agenzia in quanto centro nevralgico dell'UE per lo scambio di esperienze operative e conoscenze in materia di rimpatri, attraverso la rete dei punti di contatto diretto in materia di rimpatri.

A Frontex dovrebbero essere assegnate **risorse adeguate** affinché possa svolgere i suoi compiti nell'ambito dei rimpatri. Nel bilancio 2016 la Commissione ha proposto un importo aggiuntivo di 5 milioni di euro da destinare a Frontex, specificamente per attività di rimpatrio. Ciò dovrebbe consentire lo stanziamento di 15 milioni di EUR nel 2016 a tal fine. Le proposte legislative intese a rafforzare il mandato di Frontex saranno accompagnate da disposizioni che consentiranno l'assegnazione di risorse finanziarie adeguate per lo svolgimento dei suoi compiti.

Azioni immediate	<ul style="list-style-type: none"> • Un uso più sistematico delle operazioni di rimpatrio congiunte coordinate da Frontex • Formazione, impartita da Frontex, di accompagnatori e accompagnatori esperti (in corso)
Azioni a medio termine	<ul style="list-style-type: none"> • Proposte legislative per estendere il mandato di Frontex in materia di rimpatrio (2016)

5. Un sistema integrato per la gestione dei rimpatri

La Commissione intende incentivare e guidare lo sviluppo di un **sistema integrato per la gestione dei rimpatri** collegando tutte le reti finanziate dall'UE e i programmi concernenti il rimpatrio e la riammissione. Il sistema contribuirà allo sviluppo di sinergie fra la strategia europea integrata per il rimpatrio verso paesi terzi (*European Integrated Approach on Return towards Third Countries*, Eurint), la rete ERIN e la rete dei funzionari di collegamento europeo per il rimpatrio (*European Return Liaison Officers network*, EURLO)²².

Le reti dovrebbero operare in modo sinergico al fine di ottenere un sistema coerente ed efficace per la gestione dei rimpatri in collaborazione con Frontex, che coordinerà questo sistema integrato di gestione dei rimpatri a livello operativo. In particolare, le reti dovrebbero **inviare rapidamente delle task force mobili** per agevolare l'identificazione dei migranti e il rilascio dei documenti di viaggio per il rimpatrio e per sperimentare e diffondere le migliori pratiche per un uso più ampio. Il coordinamento dovrebbe facilitare la convergenza delle pratiche di rimpatrio fra gli Stati membri e scoraggiare i movimenti secondari.

²¹ In conformità dell'articolo 15 del regolamento Frontex, l'Agenzia e gli Stati membri devono osservare norme e standard almeno equivalenti a quelli stabiliti dalla normativa dell'Unione anche quando la cooperazione con i paesi terzi avviene sul territorio di detti paesi.

²² Eurint intende sviluppare e condividere le migliori pratiche in materia di rimpatrio e sviluppare una strategia comune per la cooperazione operativa con i paesi terzi. EURLO mira a stimolare una cooperazione operativa incentrata sui paesi d'origine, in particolare attraverso funzionari di collegamento per il rimpatrio inviati in paesi strategici.

La Commissione analizzerà le modalità per rafforzare l'accettazione da parte dei paesi di origine del **lasciapassare rilasciato dall'UE** per il rimpatrio degli immigrati in situazione irregolare, anche aumentando le caratteristiche di sicurezza del documento.

I **funzionari di collegamento europei per la migrazione**²³ (*European Migration Liaison Officers*, EMLO) che saranno inviati nelle delegazioni dell'UE presso i paesi di origine o di transito strategici dovrebbero facilitare la cooperazione con le autorità locali per la riammissione dei loro cittadini la cui presenza nell'UE era irregolare. I funzionari EMLO dovrebbero lavorare a stretto contatto con la rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (*Immigration Liaison Officers' Network*, ILO) presenti in questi paesi e con le agenzie dell'UE — in particolare con i funzionari di collegamento di Frontex distaccati in loco — e con le reti che si occupano di rimpatrio, quali EURLO. A seguito della valutazione prevista per il 2016 della **normativa dell'UE sui funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO)**²⁴, la Commissione considererà la necessità di rivederla per rafforzare il valore aggiunto fornito da questa rete.

La Commissione intende inoltre valersi appieno delle possibilità offerte dalla REM per approfondire l'analisi e la condivisione delle informazioni sul rimpatrio. È fondamentale disporre di **dati statistici** affidabili, comparabili e coerenti, per consentire la formulazione di risposte politiche adeguate. Sono state individuate delle incongruenze nei dati statistici sui rimpatri forniti dagli Stati membri a Eurostat. Un apposito gruppo di lavoro sulla qualità, del quale faranno parte la Commissione, Eurostat e le pertinenti agenzie dell'UE, si occuperà di questo aspetto.

<i>Azioni immediate</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Costituire un sistema integrato per la gestione dei rimpatri • Definire i compiti e i paesi prioritari per l'invio di funzionari EMLO • Tabella di marcia per migliorare la raccolta di dati statistici sui rimpatri
<i>Azioni a medio termine</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inviare funzionari EMLO nei paesi terzi strategici • Valutare la legislazione dell'UE sui funzionari di collegamento per la migrazione ed eventuali proposte legislative per una sua revisione • Esplorare come poter migliorare l'accettazione da parte dei paesi terzi dei lasciapassare rilasciati dall'UE

III. Rafforzare la cooperazione in materia di riammissione con i paesi di origine e di transito

Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e di riammissione con i principali paesi di origine e di transito dei migranti irregolari è **essenziale per aumentare la percentuale di rimpatri** e scoraggiare ulteriormente la migrazione irregolare. La priorità va ai paesi africani, dai quali provengono un gran numero di migranti in arrivo nell'UE o che vi soggiornano irregolarmente. Il tasso dei rimpatri verso i paesi africani non arriva al 30%, ben al di sotto del tasso globale dei rimpatri dall'UE, che si situa al 40% ed è comunque inadeguato. Il prossimo vertice di La Valletta sulla migrazione rappresenta un'importante opportunità per prendere in

²³ Il Consiglio europeo del 23 aprile 2015 ha chiesto l'invio di funzionari europei di collegamento incaricati dell'immigrazione. Ciò è stato ulteriormente confermato nell'agenda europea sulla migrazione e dal piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti adottato il 27 maggio 2015.

²⁴ Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione. GU L 64 del 2.3.2004, pag. 1.

esame le riammissioni, nel contesto del più ampio dibattito sulla cooperazione in materia di migrazione tra l'UE e l'Africa.

La **riammissione dei propri cittadini è un obbligo** a norma del diritto internazionale consuetudinario. Per quanto riguarda gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), l'obbligo è ulteriormente precisato all'articolo 13 dell'accordo di Cotonou²⁵.

L'agenda europea sulla migrazione aveva già sottolineato l'esigenza di un'azione più decisa, intesa a far sì che i paesi terzi rispettino l'obbligo di riammettere i propri cittadini. Il Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015 chiedeva che fossero **mobilitati tutti gli strumenti atti a rafforzare la cooperazione in materia di riammissione**.

La Commissione cercherà di garantire in via prioritaria che gli **obblighi in materia di riammissione** siano osservati con efficacia e senza indugio. In parallelo, si concentrerà sulla rapida conclusione dei negoziati in corso e, se necessario, sull'apertura di negoziati su nuovi accordi di riammissione con i paesi di origine strategici. L'UE dovrebbe inoltre avviare dialoghi politici ad alto livello in materia di riammissione con i paesi strategici e rafforzare in modo sostanziale la cooperazione operativa. Al fine di conseguire questi obiettivi, l'Unione deve esercitare una **congrua pressione** sui paesi partner.

1. Un'efficace attuazione degli obblighi in materia di riammissione

La Commissione si adopererà per garantire l'attuazione degli obblighi assunti riguardo alle riammissioni sia nell'ambito di accordi specifici in materia, sia nell'ambito dell'accordo di Cotonou.

Finora l'UE ha concluso 17 **accordi di riammissione**²⁶. Nel complesso, è più facile procedere al rimpatrio e alla riammissione di migranti irregolari verso i paesi che hanno concluso un accordo di questo tipo con l'UE. Le riunioni periodiche nell'ambito dei comitati misti di riammissione consentono il monitoraggio dell'attuazione degli accordi e forniscono un canale utile per discutere e affrontare i problemi pratici. La Commissione farà pieno uso di questi comitati per migliorare ulteriormente la cooperazione pratica e aumentare il tasso dei rimpatri verso i paesi partner.

Inoltre, la Commissione si concentrerà sulla **rapida attuazione dell'impegno** assunto dall'UE e dagli Stati ACP in virtù dell'articolo 13 dell'accordo di Cotonou, per la riammissione dei cittadini ACP senza ulteriori formalità. La Commissione, in collaborazione con il SEAE, gli Stati membri e Frontex, organizzerà a scadenze regolari delle riunioni bilaterali sulla riammissione, coinvolgendo i principali paesi d'origine situati nell'Africa subsahariana per rendere operativa questa disposizione dell'accordo di Cotonou. L'obiettivo è rafforzare la cooperazione pratica istituendo canali di comunicazione, e individuando modalità per la tempestiva identificazione dei migranti irregolari e il rilascio dei documenti di viaggio o l'uso del lasciapassare dell'Unione europea per il loro rimpatrio.

Le riunioni saranno organizzate con **paesi prioritari** tra cui Nigeria, Senegal, Mali, Etiopia, Repubblica democratica del Congo, Guinea, Costa d'Avorio, Etiopia e Gambia, tenendo conto dell'evoluzione delle tendenze migratorie.

²⁵ A norma dell'articolo 13 dell'accordo di Cotonou, gli Stati ACP accettano il rimpatrio e la riammissione dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e li riammettono sul proprio territorio su richiesta di detto Stato membro e senza ulteriori formalità.

²⁶ L'UE ha stipulato accordi di riammissione con Russia, Ucraina, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia e con i paesi dei Balcani occidentali, nonché con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Pakistan e Capo Verde.

Azioni immediate	<ul style="list-style-type: none"> • Organizzare riunioni bilaterali di riammissione con i paesi subsahariani d'origine, a cominciare da Nigeria e Senegal
-------------------------	---

2. Conclusione dei negoziati in corso e apertura di nuovi negoziati sugli accordi di riammissione

Se il fronte orientale dell'UE è ora ben coperto dagli accordi di riammissione, la sua sponda meridionale, attualmente soggetta a forti pressioni migratorie, non lo è, sebbene vari accordi siano attualmente oggetto di negoziati²⁷. Uno dei principali ostacoli nella negoziazione degli accordi di riammissione con i paesi dell'Africa settentrionale è la **clausola sui "cittadini di paesi terzi"**, che impegna i paesi a riammettere i cittadini di paesi terzi che hanno transitato sul loro territorio, anche se questi paesi di transito sono talvolta restii addirittura a cooperare sulla riammissione dei propri cittadini.

La riammissione da parte dei paesi dell'Africa subsahariana dei propri cittadini — come stabilito dall'accordo di Cotonou — dovrebbe allentare la pressione sui paesi di transito in quanto gli immigrati irregolari sarebbero rimpatriati direttamente nei loro paesi d'origine. A sua volta, ciò dovrebbe facilitare la **conclusione di accordi con i paesi dell'Africa settentrionale**.

La Commissione esaminerà anche la necessità di **avviare negoziati su accordi di riammissione** con altri paesi strategici di origine o di transito dei migranti irregolari. La clausola sui «cittadini di paesi terzi» è meno rilevante per i paesi che sono principalmente di origine e non di transito.

Azioni immediate	<ul style="list-style-type: none"> • Lanciare o rilanciare negoziati con paesi dell'Africa settentrionale
Azioni a medio termine	<ul style="list-style-type: none"> • Considerare l'avvio di negoziati per la conclusione di nuovi accordi di riammissione con i paesi di origine strategici

3. Dialoghi politici ad alto livello sulla riammissione

In aggiunta alle azioni di cui sopra, l'UE parteciperà a dialoghi politici ad alto livello con i principali paesi di origine e di transito dei migranti irregolari, come richiesto dal Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015. I **dialoghi ad alto livello**, che saranno avviati dall'Alta rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, dovrebbero concentrarsi sui paesi in cui sono necessari un impegno politico e una certa pressione affinché vengano attuati gli impegni esistenti oppure si concludano o si avviino negoziati su accordi di riammissione. Grazie ai dialoghi i temi del rimpatrio e della riammissione saranno una delle priorità nelle relazioni con questi paesi. L'assistenza e le politiche dell'Unione dovrebbero essere utilizzate come incentivi per stimolare la disponibilità dei paesi partner a cooperare con l'UE.

²⁷ L'UE non ha stipulato accordi di riammissione con i paesi dell'Africa settentrionale; è tuttora invischiata in lunghi negoziati su un accordo di riammissione con il Marocco, basati su un mandato che risale al 2000. I negoziati con l'Algeria, per i quali il Consiglio ha adottato un mandato di negoziato nel 2002, non hanno neppure avuto formalmente inizio. Per la Tunisia, il mandato è stato adottato nel dicembre 2014 e i negoziati devono ancora iniziare.

In sede di dialogo, l'Alta rappresentante dovrebbe essere accompagnata dai membri della Commissione interessati. Le **delegazioni dell'UE** svolgeranno un ruolo cruciale nella preparazione e nel seguito dato ai dialoghi.

Tenendo conto del numero di migranti irregolari non rimpatriati e dello stato generale delle relazioni con l'UE, i **possibili paesi a cui dare priorità** per i dialoghi ad alto livello sulla riammissione comprendono Marocco, Algeria, Egitto, Nigeria, Senegal, Guinea, Mali, Repubblica democratica del Congo, Costa d'Avorio, Etiopia, Gambia, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan e Sri Lanka.

Parallelamente, per continuare a rafforzare la cooperazione sulla riammissione, l'UE continuerà a utilizzare pienamente le piattaforme istituite nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, quali i processi di Khartoum e Rabat, il partenariato della Via della seta, i dialoghi e i partenariati sulla mobilità.

Azioni immediate	<ul style="list-style-type: none"> Definire l'elenco dei paesi prioritari e il calendario dei dialoghi ad alto livello
Azioni a medio termine	<ul style="list-style-type: none"> Avviare e svolgere dialoghi politici ad alto livello

4. Sostegno alla reintegrazione e sviluppo di capacità

Per migliorare la cooperazione pratica e il carattere duraturo dei rimpatri, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero compiere maggiori sforzi per sostenere la **reintegrazione** dei rimpatriati e potenziare le **capacità di riammissione dei loro paesi di origine**.

Il **sostegno alla reintegrazione** va fornito a livello individuale e allo Stato, al fine di destinare mezzi di reintegrazione sia alla persona rimpatriata che al paese d'origine. Occorre inoltre concedere un sostegno specifico ai paesi di transito al fine di agevolare il rimpatrio — sia volontario sia forzato — di cittadini di paesi terzi in transito sul loro territorio, oppure affinché concludano accordi di riammissione con altri paesi terzi, ove ciò sia necessario e fattibile.

Il **potenziamento delle capacità di riammissione** dovrebbe concentrarsi sul miglioramento della capacità delle autorità competenti di rispondere tempestivamente alle domande di riammissione, nonché sull'agevolare e sveltire l'identificazione dei propri cittadini da parte dei paesi di origine. Le priorità comprendono lo sviluppo di registri anagrafici automatici centralizzati per il rilascio di passaporti biometrici e documenti d'identità; l'allestimento di mezzi automatici per l'invio e il trattamento automatizzato delle richieste di riammissione (per esempio, apparecchiature per il rilevamento delle impronte digitali) o la fornitura delle risorse materiali necessarie per il vaglio delle richieste di riammissione e l'accoglienza dei rimpatriati (per esempio, mezzi di trasporto o strutture per l'alloggio temporaneo). Inoltre, si potrebbe fornire sostegno tecnico ai paesi terzi per sostenerli nella messa a punto di disposizioni o accordi in materia di riammissione con altri paesi terzi.

Per facilitare queste misure, la Commissione ha istituito un apposito **strumento per il rafforzamento delle capacità di riammissione** (RCBF, *Readmission Capacity Building Facility*) dell'importo di 5 milioni di EUR, a titolo del Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF)²⁸. Lo strumento verrà ampliato grazie a stanziamenti aggiuntivi nei prossimi anni e permetterà di fornire finanziamenti sia ai paesi terzi che hanno concluso o

²⁸ Cfr. il programma di lavoro annuale per il 2015 per il sostegno alle azioni dell'Unione nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

stanno per concludere un accordo di riammissione con l'UE, sia ai paesi con cui l'UE sta cercando di migliorare la cooperazione in materia di riammissione. Lo strumento si concentrerà sulla creazione di capacità, anche in materia di reintegrazione dei rimpatriati, e consentirà all'UE di far fronte a necessità urgenti in modo tempestivo.

L'UE sosterrà inoltre **programmi di rimpatrio volontario dai principali paesi di transito**, dato che i migranti sono più propensi ad approfittare delle possibilità di tornare volontariamente nei loro paesi di origine dai paesi di transito, quando cioè non hanno ancora versato l'intero importo di denaro ai trafficanti e quando possono ancora evitare gravi pericoli — ad esempio prima di attraversare il Mar Mediterraneo o il Sahara. I programmi di rimpatrio volontario dai paesi di transito ai paesi di origine, nel pieno rispetto del principio di non respingimento, dovrebbero essere sostenuti nell'ambito dei programmi di sviluppo e protezione regionale per l'Africa settentrionale e il Corno d'Africa, come pure nel quadro dei partenariati per la mobilità e delle agende comuni su migrazione e mobilità. Tali programmi dovrebbero essere sviluppati anche per i cittadini di paesi terzi in transito attraverso paesi dei Balcani occidentali.

Occorre **destinare finanziamenti sufficienti**, provenienti da tutte le fonti rilevanti, e in particolare da strumenti di assistenza allo sviluppo, al fine di sostenere la reintegrazione dei rimpatriati nei loro paesi di origine. Il sostegno alla reintegrazione dovrebbe essere incorporato in programmi già esistenti nei paesi di origine, come quelli per l'istruzione e la formazione professionale, la microfinanza e il sostegno all'imprenditorialità — che dovrebbero essere ampliati ulteriormente. Il fondo fiduciario dell'UE, che sarà uno dei principali risultati tangibili del vertice di La Valletta sulla migrazione, dovrebbe apportare un contributo significativo alla reintegrazione e allo sviluppo di capacità nei paesi terzi.

Azioni immediate	<ul style="list-style-type: none"> • Istituzione di un apposito strumento per il rafforzamento delle capacità di riammissione • Programmi di rimpatrio volontario nei paesi terzi nell'ambito dei programmi regionali di sviluppo e protezione • Sostegno ai programmi di rimpatrio volontario dei Balcani occidentali
Azioni a medio termine	<ul style="list-style-type: none"> • Sostegno strutturale per la reintegrazione delle persone rimpatriate nell'ambito del fondo fiduciario promosso nel corso del vertice UE-Africa di La Valletta sulla migrazione.

5. Aumentare la pressione esercitata dall'UE in materia di rimpatrio e di riammissione

L'UE deve incrementare la **pressione esercitata sui paesi partner per la riammissione**, assicurando che vengano attuati gli impegni e gli accordi esistenti e che vengano agevolate la negoziazione e la conclusione di nuovi accordi. Il Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015 ha invitato la Commissione e il Consiglio a preparare "un pacchetto globale per sostenere i negoziati".

Si dovrebbero approntare **pacchetti di sostegno su misura** al fine di sostenere i negoziati e di aiutare alcuni paesi partner ad adempiere ai propri obblighi di riammissione nella pratica. I pacchetti dovrebbero mettere a frutto gli insegnamenti tratti dal progetto pilota sul rimpatrio²⁹, intesi a stimolare determinati paesi terzi a cooperare per la riammissione dei loro cittadini. Il rimpatrio e la riammissione dovrebbero far parte di un pacchetto equilibrato e

²⁹ Conclusioni del Consiglio sulla politica di rimpatrio dell'UE adottate in occasione della sessione del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 5 e 6 giugno 2014.

consolidato dell'UE destinato a un paese terzo, che attinga a tutte le pertinenti politiche — in particolare quelle nel settore degli affari interni, della politica estera, degli aiuti allo sviluppo, del commercio e della sicurezza — per raggiungere gli obiettivi della politica dell'UE sulla migrazione. Dove opportuno, dovrebbe essere usata la condizionalità.

L'esperienza degli Stati membri dimostra che è necessario raggiungere un sottile equilibrio tra **pressioni e incentivi** per rafforzare la cooperazione in materia di riammissione. Nel settore degli affari interni, i partenariati per la mobilità e la politica dei visti forniscono, nel complesso, uno strumento utile per esercitare pressioni in materia di riammissione. La negoziazione parallela di un accordo di facilitazione del visto e di un accordo di riammissione fornisce incentivi tangibili ai paesi terzi perché collaborino sulla riammissione.

Tuttavia, la possibilità di utilizzare un simile strumento è limitata, in quanto è improbabile che l'UE possa offrire una facilitazione del rilascio dei visti a paesi terzi da cui provengono molti migranti irregolari e che costituiscono pertanto un rischio dal punto di vista migratorio. Inoltre, anche l'offerta da parte dell'UE di negoziare parallelamente un accordo di facilitazione del rilascio dei visti potrebbe non essere sufficiente, se le agevolazioni offerte non sono sufficientemente attraenti rispetto alle agevolazioni generali previste dal regolamento dell'UE in materia di visti. Ma la **politica dei visti** — derivi essa dalla rifusione del codice dei visti, dagli accordi di facilitazione del visto o dall'effettivo rilascio dei visti nella pratica — **incide sulla cooperazione in materia di riammissione**. Occorre esplorare ulteriormente la possibilità di utilizzarla per esercitare pressione.

Le opportunità di **migrare utilizzando canali regolari** offerte ai lavoratori altamente qualificati, ma anche a scopo di studio o di ricerca, dovrebbero essere utilizzate per fare pressione e garantire così la cooperazione in materia di riammissione. Anche se la determinazione del volume ammissibile di migranti economici è una competenza degli Stati membri, si potrebbe tuttavia coordinare un approccio a livello dell'UE in modo da esercitare pressioni più efficaci nella negoziazione di accordi e di modalità di riammissione con i paesi terzi.

Va però individuata la possibilità di esercitare una pressione congrua anche al di fuori del settore degli affari interni al fine di rafforzare la cooperazione in materia di riammissione dai paesi terzi, in linea con la richiesta formulata dal Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 secondo la quale «in base al **principio "più progressi, più aiuti"**, l'assistenza e le politiche dell'UE saranno impiegate per creare incentivi all'attuazione degli accordi di riammissione esistenti e alla conclusione di nuovi accordi».

Tra gli **ulteriori elementi per esercitare pressione** ai quali si dovrebbe ricorrere ci sono gli aiuti allo sviluppo, la politica di vicinato, gli accordi commerciali e le preferenze commerciali (con la possibilità di collegare la conclusione di accordi di libero scambio o la concessione di un trattamento preferenziale per determinati paesi terzi alla conclusione parallela di un accordo di riammissione), l'istruzione (Erasmus +) e la cultura. Gli Stati membri sono fortemente incoraggiati a individuare gli elementi a partire dai quali fare pressione nei settori che rientrano nella loro competenza nazionale, quali **l'accesso dei cittadini di paesi terzi sul loro mercato del lavoro**.

L'UE e i suoi Stati membri devono concordare e mantenere un chiaro messaggio da rivolgere ai paesi di origine e di transito dei migranti irregolari circa la necessità di cooperare in materia di riammissione. La questione della **riammissione deve costituire una priorità** e va affrontata nel corso di tutti i contatti pertinenti a livello politico tra l'UE e i paesi terzi con bassi tassi di rimpatrio, nonché nei contatti tra questi ultimi e gli Stati membri. Occorre in particolare sollevarla ogniqualvolta si tiene un incontro tra l'Alta rappresentante o i membri

della Commissione e i rappresentanti di paesi pertinenti, compresi gli eventi internazionali e multilaterali.

<i>Azioni immediate</i>	<ul style="list-style-type: none">• Accordo su un pacchetto globale a sostegno dei negoziati sulla riammissione e miglioramento del tasso di rimpatrio, in base al principio "più progressi, più aiuti"• Priorità al rimpatrio e alla riammissione, affrontando la questione in tutti i contatti con i paesi terzi prioritari
<i>Azioni a medio termine</i>	<ul style="list-style-type: none">• Sviluppo di pacchetti su misura, destinati a paesi specifici

IV. Conclusioni

Migliorare l'efficacia del sistema europeo per il rimpatrio dei migranti irregolari richiede **una volontà politica e la definizione di priorità**, la piena applicazione della normativa UE, nonché sistemi amministrativi e risorse adeguati a livello nazionale. La Commissione, con il sostegno delle agenzie competenti dell'UE, adotterà tutte le misure necessarie per rafforzare il sistema di rimpatrio dell'UE, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie per un rimpatrio dignitoso.

Sebbene la **direttiva "rimpatri" dell'UE** consenta un'azione efficace in materia di rimpatrio, la sua attuazione da parte degli Stati membri può essere migliorata. La Commissione si concentrerà sul compito di garantire la sua piena applicazione, anche attraverso le procedure di infrazione. In parallelo, attingerà alle valutazioni dei sistemi nazionali di rimpatrio nell'ambito del meccanismo di valutazione Schengen per individuare le carenze e contribuire a porvi rimedio.

La Commissione intensificherà il proprio sostegno a Frontex e presenterà proposte legislative per espandere in modo sostanziale il suo ruolo nei rimpatri. La creazione di un apposito **ufficio rimpatri di Frontex** dovrebbe consentire all'Agenzia di intensificare in misura significativa la sua assistenza in materia di rimpatri. La Commissione presenterà inoltre proposte legislative per rafforzare i sistemi d'informazione dell'Unione europea, al fine di consentire un più celere scambio di informazioni riguardo alle decisioni di rimpatrio, agevolando la loro attuazione in tutta l'area Schengen.

Un sistema di rimpatrio efficace richiede di **dare priorità alla riammissione** dei migranti irregolari nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi. La Commissione, in collaborazione con il SEAE, intensificherà gli sforzi per consentire ai paesi di origine di attuare l'obbligo di riammettere i loro cittadini, attraverso il dialogo politico, lo sviluppo delle capacità e il sostegno alla reintegrazione e, se necessario, negoziando nuovi accordi di riammissione.