



Bruxelles, 27.4.2021
COM(2021) 120 final

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

La strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione

{SWD(2021) 121 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

La strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione

Introduzione

Il **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo** presenta un approccio globale e integrato che riunisce tutti i relativi assi d'intervento per costruire un sistema efficace, a lungo termine e sostenibile in materia di migrazione e asilo. L'obiettivo è strutturare la capacità dell'UE di offrire protezione alle persone che ne hanno bisogno, integrare coloro che vivono e lavorano nell'UE e fornire processi efficaci ed umani per il rimpatrio di chi non ha il diritto di soggiornare nell'Unione. Un sistema comune dell'UE per i rimpatri è una componente essenziale di un sistema globale e integrato di gestione della migrazione. I rimpatri volontari e i rimpatri forzati¹ sono entrambi elementi fondamentali di una politica di rimpatrio efficace.

Il successo di qualsiasi politica di rimpatrio è spesso misurato dal numero di coloro che fanno effettivamente ritorno nel paese d'origine. Attualmente tale numero è ancora basso all'interno dell'UE e, tra le persone alle quali è stato imposto di lasciare l'UE, solo un terzo circa è effettivamente rimpatriato². Per essere efficace, un **sistema comune dell'UE per i rimpatri** deve disporre di strutture più forti all'interno dell'UE grazie ad un quadro giuridico e operativo rafforzato per l'attuazione di procedure di rimpatrio rapide ed eque che rispettino i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dell'Unione europea e ad una governance rafforzata a livello dell'UE e nazionale, come proposto dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Ciò deve associarsi ad una cooperazione più efficace con i paesi partner in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione, come indicato nella recente comunicazione della Commissione "Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione nell'ambito di una politica migratoria dell'UE equa, efficace e globale"³. Per misurare il reale successo di una politica di rimpatrio, è tuttavia importante considerare non solo i tassi di rimpatrio, ma anche la situazione delle persone interessate, consentendone il rimpatrio in modo dignitoso e tenendo conto delle loro prospettive di reinserimento una volta rientrate nel paese d'origine.

Insieme al nuovo quadro giuridico presentato nel nuovo patto, il **rimpatrio volontario** è un elemento fondamentale del sistema comune dell'UE per i rimpatri. Parallelamente a **misure di reintegrazione** efficaci, il rimpatrio volontario mira a garantire un rimpatrio umano, efficace e sostenibile dei migranti irregolari. Il rimpatrio volontario, ritenuto solitamente più efficace sotto il profilo dei costi rispetto al rimpatrio forzato, offre ai rimpatriati reali opportunità e tiene conto delle loro esigenze, aspettative e prospettive una volta rientrati nel loro paese. Se il rimpatrio avviene volontariamente, i paesi di rimpatrio, nel quadro di un partenariato globale, sarebbero anche più propensi a partecipare e ad assumersi la titolarità di

¹ Per "rimpatrio volontario" si intende il rimpatrio assistito o autonomo di una persona in un paese terzo, basato sulla libera scelta del rimpatriando; per "rimpatrio forzato" si intende l'esecuzione di un obbligo di rimpatrio, in particolare il trasporto fisico del rimpatriando verso un paese terzo.

² Su un totale di 491 195 cittadini di paesi terzi che soggiornavano illegalmente sul territorio dell'UE e che erano stati oggetto di una decisione di rimpatrio nel 2019, quelli che sono effettivamente rientrati in un paese terzo sono stati 142 320.

³ COM(2021) 56 final.

tale processo. Questi elementi rafforzano la fiducia nel sistema, rendendolo più credibile ed efficace.

Una politica di **reintegrazione** efficace e ambiziosa quale componente essenziale di un sistema comune dell'UE per i rimpatri può aiutare a superare le difficoltà socioeconomiche e psicosociali che i migranti devono affrontare quando rientrano nelle loro comunità e renderne il rimpatrio più sostenibile. La reintegrazione va concepita con il coinvolgimento delle autorità nazionali e locali, delle comunità locali di accoglienza e della società civile per contribuire ad offrire prospettive future concrete ai rimpatriati e alla loro comunità locale. Una politica di reintegrazione ambiziosa dovrebbe sia facilitare lo sviluppo di partenariati globali e reciprocamente vantaggiosi con i paesi partner, che sono al centro della dimensione esterna del nuovo patto, sia trarne beneficio. Una reintegrazione sostenibile dovrebbe inoltre contribuire a strategie di sviluppo più ampie nei paesi partner al fine di generare benefici in termini di sviluppo e di affrontare alcune delle cause profonde della migrazione irregolare.

La presente strategia **promuove il rimpatrio volontario e la reintegrazione quale parte integrante di un sistema comune dell'UE per i rimpatri**. Nel corso degli anni la Commissione ha sostenuto il rimpatrio volontario e la reintegrazione attraverso vari programmi nazionali e progetti finanziati dall'UE. È però la prima volta che essa presenta una strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione in cui si definiscono nuovi approcci alla concezione, alla promozione e all'attuazione del rimpatrio volontario e della reintegrazione. Questa strategia intende sviluppare un **approccio più uniforme e coordinato tra gli Stati membri** per poter sfruttare appieno il potenziale del rimpatrio volontario e della reintegrazione. Propone un approccio che promuove un'azione coerente, crea legami più stretti con le iniziative di sviluppo e le strategie nazionali nei paesi partner, rafforza la loro capacità e favorisce la titolarità del rimpatrio, della riammissione e della reintegrazione dei loro cittadini. L'obiettivo è **incrementare l'efficacia e la sostenibilità** del sistema comune dell'UE per i rimpatri a reciproco vantaggio dei rimpatriandi, dell'UE e dei paesi terzi.

La presente strategia sostiene l'efficace attuazione di alcune **componenti fondamentali del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo**, in particolare norme e procedure chiare per il rimpatrio alle frontiere, sponsorizzazione dei rimpatri e nuove strutture di governance, facilitando un rimpatrio volontario rapido per i richiedenti asilo respinti alle frontiere esterne e istituendo un quadro comune per il rimpatrio volontario e la reintegrazione in grado di facilitare l'attuazione di misure di solidarietà.

1. Far tesoro dei risultati ottenuti

La nuova strategia si basa sulle iniziative avviate negli anni precedenti e sull'esperienza acquisita nell'attuazione di programmi nazionali e congiunti di rimpatrio volontario e reintegrazione, nonché su iniziative finanziate dall'UE nei paesi partner. Attualmente sono in corso diverse iniziative che costituiscono la base per lo sviluppo del quadro coerente proposto da questa strategia.

La **rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione** è una rete di diversi Stati membri e paesi associati Schengen⁴ finanziata dall'UE che facilita la cooperazione tra le autorità

⁴ Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Spagna, Svezia e Svizzera.

competenti in materia di migrazione. Diventata uno degli attori principali nel processo di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione, la rete fornisce assistenza ai rimpatriati mediante contratti congiunti con prestatori di servizi di reinserimento nei paesi di rimpatrio e tramite l'esame e l'attuazione di soluzioni innovative in collaborazione con i suoi membri e con i paesi terzi. Dalla sua istituzione a metà del 2018, la rete (insieme alla rete europea dello strumento di reintegrazione che l'ha preceduta) ha aiutato gli Stati membri partecipanti a realizzare con successo il rimpatrio e la reintegrazione di quasi 25 000 migranti.

Sulla base del suo mandato rafforzato, l'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)** sta sviluppando la

sua capacità di sostenere il rimpatrio volontario e la reintegrazione. Nel 2020 l'Agenzia ha iniziato a sostenere gli Stati membri nel settore dei rimpatri volontari. Tra le operazioni di rimpatrio organizzate dall'Agenzia nel 2020 circa il 18 % ha riguardato rimpatri volontari e tale percentuale è in aumento. A metà del 2022 Frontex rileverà le attività della **rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione**. Ciò garantirà che i benefici della rete siano estesi equamente a tutti gli Stati membri e che Frontex possa adempiere al proprio mandato nel settore dei rimpatri in modo pienamente efficace, fornendo un sostegno continuo nell'organizzare

Il quadro operativo per la reintegrazione e lo sviluppo

Dal 2015 i fondi stanziati per lo sviluppo sono stati utilizzati per intensificare le iniziative di reintegrazione dei migranti rimpatriati dall'Europa e dai paesi di transito. La **rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione** ha riunito le autorità nazionali e la Commissione in un'iniziativa innovativa intesa ad esplorare le possibilità di una più stretta collaborazione e ad allineare gli obiettivi. La rete ha creato un quadro operativo che fornisce consulenza su come sviluppare modalità pratiche di collaborazione sul campo e sta attualmente sperimentando tale quadro con diversi Stati membri in Nigeria e in Bangladesh.

un'assistenza mirata ai rimpatriati in materia di rimpatrio e reintegrazione, in particolare attraverso prestatori di servizi di reinserimento nei paesi terzi. Il primo **progetto pilota di Frontex riguardante un sostegno individuale congiunto** ai rimpatriati dall'UE **a fini di reintegrazione** inizierà nel maggio 2021 e aprirà la strada alla piena operatività del mandato dell'Agenzia in materia di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione.

Per migliorare la qualità della consulenza sui rimpatri, la Commissione, nell'ambito della rete europea sulle migrazioni, ha predisposto un **quadro dell'UE sulla consulenza in materia di rimpatrio** che fornisce orientamenti alle organizzazioni degli Stati membri nella creazione, nella gestione e nello sviluppo di strutture di consulenza negli Stati membri. Il quadro funge da riferimento per la creazione o l'attuazione di programmi nazionali di consulenza in questo settore e affronta le problematiche legate a questa attività promuovendo le buone pratiche e formulando raccomandazioni. Insieme al Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD) e a Frontex, la rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione sta inoltre definendo un **programma di formazione comune per i consulenti in materia di rimpatrio**, incentrato sulle abilità e sulle competenze loro necessarie. Il coinvolgimento di Frontex nell'elaborazione di tale programma garantisce la complementarità con il lavoro svolto dall'Agenzia per formare esperti nel settore della politica di rimpatrio da inserire nel proprio corpo permanente.

L'UE e i suoi Stati membri hanno individuato, a livello strategico e operativo, la necessità di collaborare e di sviluppare **strumenti comuni** per sostenere il rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione sostenibile. Alcuni dei principali strumenti a sostegno dell'attuazione pratica della strategia sono già in fase avanzata di sviluppo.

Lo **strumento di assistenza alla reintegrazione** (*Reintegration Assistance Tool* - RIAT) facilita lo scambio di informazioni e l'orientamento tra consulenti in materia di rimpatrio e prestatori di servizi di reinserimento in un ambiente digitale protetto e consente agli utenti di monitorare i programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione. La Commissione ha inoltre istituito un **inventario dell'assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione** (*Return and Reintegration Assistance Inventory* - RRAI) che raccoglie informazioni sul tipo di assistenza (più precisamente, sul livello e sul tipo di assistenza in denaro o in natura), sui potenziali beneficiari, sulle organizzazioni coinvolte e sulle fasi della procedura in cui viene offerto il sostegno. Tali strumenti consentiranno un miglior coordinamento a livello nazionale e dell'UE, anche nel contesto della sponsorizzazione dei rimpatri, miglioreranno l'assegnazione dei finanziamenti e promuoveranno la condivisione delle migliori pratiche⁵.

L'**iniziativa congiunta UE-Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)** per la protezione e la reintegrazione dei migranti, finanziata dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, è stata avviata nel dicembre 2016. Tra le varie attività, l'iniziativa ha sostenuto il rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione sostenibile nella regione del Sahel e del lago Ciad, nel Corno d'Africa e nell'Africa settentrionale e ha contribuito a rafforzare le strutture di governance della migrazione nei paesi terzi. Dall'aprile 2017 all'ottobre 2020 ha fornito assistenza all'accoglienza dopo l'arrivo a 93 110 migranti e assistenza alla reintegrazione a 75 182 persone, sostenendo 34 646 rimpatri umanitari dalla Libia verso i paesi d'origine. L'iniziativa congiunta ha dato buoni risultati in materia di rimpatri. Per quanto riguarda l'integrazione, le criticità individuate includono la titolarità e la capacità delle autorità nazionali, il coordinamento con altri attori che svolgono operazioni analoghe e la qualità del monitoraggio⁶. In futuro, le iniziative congiunte di sostegno alla reintegrazione dovrebbero iscriversi nell'approccio globale e allinearsi alle priorità geografiche individuate in tale contesto.

2. Le criticità da risolvere

Nonostante i risultati conseguiti negli ultimi anni, è ancora possibile massimizzare i vantaggi del rimpatrio volontario e della reintegrazione. Ad oggi, la percentuale dei rimpatri volontari rispetto a tutte le partenze dall'UE è pari al 27 %. La piena efficacia e l'ampliamento dell'azione dell'UE in materia di sostegno al rimpatrio volontario e alla reintegrazione nell'Unione e la sostenibilità della reintegrazione nei paesi terzi sono ostacolati da una serie di carenze.

⁵ Maggiori informazioni riguardanti il quadro dell'UE sulla consulenza in materia di rimpatrio e lo strumento di assistenza alla reintegrazione sono contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

⁶ Cfr., ad esempio, la relazione "*Learning Lessons from the EUTF*":
https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_l1i_0.pdf e
https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf.

Frammentazione degli approcci. Il sostegno al rimpatrio volontario e alla reintegrazione nell'UE sono frammentati, poiché gli approcci adottati dagli Stati membri sono diversi e privi della coerenza necessaria affinché la politica risulti efficace. Tale frammentazione è dovuta alla mancanza di un quadro comune e a livelli di cooperazione diversi degli Stati membri nei confronti di uno stesso paese terzo.

Di conseguenza, seppur presenti in tutti gli Stati membri, i programmi nazionali di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione differiscono notevolmente. Le differenze riguardano, in particolare, l'ambito di applicazione (alcuni, ad esempio, riguardano solo i richiedenti asilo respinti), le procedure e il livello dell'assistenza fornita ai rimpatriati. Ciò **mina la fiducia dei rimpatriandi e dei paesi terzi** nel sistema e la loro volontà di impegnarsi. Livelli o tipi di sostegno diversi creano tensioni quando i rimpatriandi confrontano le loro singole situazioni durante operazioni congiunte di rimpatrio o al rientro nel loro paese e complicano la prestazione di servizi di reintegrazione complementari da parte dei paesi d'origine e dei prestatori di servizi di reinserimento. A sua volta, questa mancanza di approccio coerente complica l'attuazione degli accordi e delle intese di riammissione dell'UE e la cooperazione globale in tal senso. Può inoltre compromettere gli sforzi compiuti dai paesi partner per sviluppare un approccio coerente alla reintegrazione dei migranti rimpatriati e può creare false aspettative per i paesi partner su ciò che l'UE è in grado di offrire. La frammentazione può anche incoraggiare e causare **spostamenti non autorizzati di migranti irregolari** alla ricerca del pacchetto nazionale più rispondente ai loro interessi individuali.

I costi del rimpatrio

Il rimpatrio volontario è generalmente considerato più efficace sotto il profilo dei costi rispetto al rimpatrio forzato. In una stima dei costi del rimpatrio volontario si dovrebbero includere l'assistenza in denaro e in natura fornita al rimpatriando, il costo del volo e, se del caso, il pacchetto di reintegrazione. Il costo di un rimpatrio forzato comprende il costo della permanenza del rimpatriando nel centro di trattenimento prima dell'allontanamento, la predisposizione di una scorta e altre disposizioni speciali prima, durante e dopo il rimpatrio. Secondo le stime del Servizio di ricerca del Parlamento europeo, un rimpatrio forzato costa 3 414 € a persona, contro i 560 € di un rimpatrio volontario. Il costo indicativo medio stimato di un rimpatrio da un paese di transito si aggira invece sui 2 500 € a persona.

Per promuovere i rimpatri volontari e sfruttarne appieno le potenzialità, occorrerà migliorare anche alcuni aspetti dell'attuale quadro giuridico. È evidente che quanto più rapidamente avviene il rimpatrio di un migrante irregolare, tanto maggiore è la probabilità che esso venga accettato dal migrante se effettuato nel contesto di una procedura equa ed efficace e se l'interessato riceve informazioni accurate e complete. La fuga durante il periodo concesso per la partenza volontaria resta però un serio problema, che ostacola ulteriormente il rimpatrio. Il ricorso al rimpatrio volontario nelle prime fasi del processo stesso può aumentare grazie a **procedure e norme comuni rapide ed eque in materia di asilo e rimpatrio**, unitamente a un miglior sostegno a tale tipo di rimpatrio, anche per migranti oggetto di una procedura di rimpatrio alla frontiera e, se del caso, di trattenimento amministrativo.

Raccolta di dati insufficiente. Le informazioni statistiche attualmente disponibili non forniscono un quadro completo del ricorso al rimpatrio volontario e alla reintegrazione nell'UE, in quanto gli Stati membri non

hanno l'obbligo di riferire sulla ripartizione tra rimpatrio volontario e rimpatrio forzato né sul tipo di assistenza fornita ai rimpatriandi.

Mancanza di un quadro coerente per la consulenza in materia di rimpatrio e di un meccanismo di orientamento dei rimpatriandi verso programmi di rimpatrio e reintegrazione (orientamento). Una consulenza efficace in materia di rimpatrio è essenziale per rafforzare i collegamenti tra la fase prima della partenza e quella successiva all'arrivo e per garantire il buon esito della reintegrazione. Ad oggi non esiste un quadro di riferimento in materia di consulenza o riguardante le qualifiche minime e i requisiti di formazione per la prestazione del servizio. Per orientare i rimpatriandi verso programmi di rimpatrio e reintegrazione si utilizzano attualmente meccanismi diversi e tale diversità è causa di frammentazione, perdita di informazioni e squilibrio tra le competenze, le esigenze e le aspettative dei migranti e il sostegno offerto. Per fornire un servizio di alta qualità, i consulenti in materia di rimpatrio necessitano **di una formazione specifica e dell'accesso a informazioni aggiornate** sull'assistenza a disposizione dei rimpatriandi e sulle opportunità esistenti nei paesi di rimpatrio.

Insufficiente coordinamento tra i portatori di interessi. Il settore del rimpatrio volontario e della reintegrazione coinvolge un insieme di portatori di interessi e di attori: autorità nazionali e locali dell'UE, organizzazioni internazionali, organizzazioni della società civile e autorità dei paesi terzi a livello nazionale e locale. Tra questi figurano le autorità di frontiera e le autorità competenti in materia di migrazione, i prestatori di assistenza socio-sanitaria, le autorità responsabili dei servizi di alloggio e di istruzione e le organizzazioni di assistenza legale e senza scopo di lucro in vari paesi e a livelli diversi. La mancanza di un coordinamento efficace tra queste organizzazioni è all'origine di duplicati e inefficienze. Può accadere, ad esempio, che uno Stato membro finanzia il proseguimento del viaggio di un rimpatriando dall'aeroporto d'arrivo fino alla città d'origine e la sua sistemazione sul posto nel breve periodo, mentre la stessa sistemazione e le cure mediche sono già finanziate da un altro progetto dell'UE. Sinergie insufficienti con le strategie di sviluppo nazionali nei paesi partner possono compromettere l'efficacia e la sostenibilità dei programmi di reintegrazione. Ad esempio, la formazione fornita ai rimpatriandi deve tener conto delle possibili sinergie con i progetti di sviluppo in corso ed essere allineata alle strategie nazionali miranti a stimolare determinati settori. Per evitare sovrapposizioni o lacune, i progetti devono essere coordinati tra gli Stati membri e la reintegrazione dovrebbe essere inserita nelle attività di programmazione.

Scarsa sostenibilità dovuta anche a mancanza di titolarità e di capacità dei paesi d'origine. In generale, i paesi partner considerano la reintegrazione un elemento positivo della cooperazione in materia di riammissione. Tuttavia, a causa di una capacità insufficiente, pochi paesi terzi sono in grado di gestire il processo di reintegrazione e di garantire un coordinamento sufficiente con le strategie nazionali nei settori della migrazione e dello sviluppo. Ad esempio, un paese partner desideroso di partecipare alla prestazione di servizi di reinserimento per i propri cittadini che rientrano in patria potrebbe non disporre della struttura di governance, del personale con le competenze necessarie (in particolare per quanto riguarda la gestione del sostegno dei donatori e il monitoraggio) e della capacità di fornire servizi pubblici adeguati alle esigenze economiche, sociali e psicosociali specifiche dei rimpatriati. I prestatori locali di assistenza alla reintegrazione, inoltre, potrebbero non disporre delle capacità necessarie. Di conseguenza, i processi di reintegrazione potrebbero

non essere sostenibili ed essere fortemente dipendenti dai donatori e dai partner operativi, rischiando tra l'altro di risultare frammentati a causa della mancanza di coerenza tra i programmi finanziati dai donatori.

Finanziamenti insufficienti. Il rimpatrio volontario e la reintegrazione sono diventati priorità importanti per l'UE e i suoi Stati membri. Tuttavia, i fondi stanziati per aumentare i rimpatri volontari non sono stati sempre in grado di soddisfare tutte le esigenze e aspettative.

La **pandemia di COVID-19** rappresenta un'ulteriore criticità, in quanto vanifica la capacità dell'UE di rimpatriare i migranti irregolari, limita la capacità dei paesi terzi di riammettere e reintegrare i propri cittadini e può ridurre la volontà dei migranti di rimpatriare a causa dell'impatto socioeconomico della pandemia nei loro paesi d'origine.

3. Un approccio strategico in materia di rimpatrio volontario e reintegrazione

La presente strategia riconosce il valore del rimpatrio volontario e mira ad **aumentare il numero e la percentuale dei rimpatri volontari** dall'Europa e dai paesi di transito, a **migliorare la qualità** del sostegno e la partecipazione dei rimpatriandi e a rafforzare **la coerenza e la governance** dell'azione dell'UE.

Essa definisce un **nuovo approccio, più coordinato e integrato**, alla concezione, alla promozione e all'attuazione di programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione e di azioni nei paesi terzi volte a creare migliori collegamenti con altre iniziative di sviluppo, a rafforzare la capacità e la titolarità dei paesi terzi rispetto alla reintegrazione dei propri cittadini e a rendere sostenibili i programmi; segue e promuove inoltre gli obiettivi generali del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, comprese le strutture di governance e il meccanismo di cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione di cui alla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. La sua attuazione contribuirebbe tra l'altro a rendere più efficace la **procedura di rimpatrio alla frontiera** proposta nel nuovo patto: promuoverebbe infatti rimpatri volontari rapidi dalle frontiere esterne dell'UE riducendo quindi la durata della permanenza delle persone oggetto di una procedura di frontiera e ne massimizzerebbe nel complesso l'efficacia. Una procedura efficace di rimpatrio alla frontiera faciliterà e incoraggerà anche i rimpatri volontari, dal momento che le persone saranno disponibili e più disposte a collaborare con le autorità. Essa consente all'UE di reagire meglio alle situazioni di pressione migratoria facilitando la **sponsorizzazione dei rimpatri volontari**, prevista nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, con un quadro comune che riduca la frammentazione e intensifichi la cooperazione tra gli Stati membri.

In risposta a tali sfide, la strategia prevede un'ampia gamma di misure nell'ambito di **sette pilastri** che raggruppano gli aspetti interni, esterni e operativi del rimpatrio volontario e della reintegrazione e che riguardano:

1. un quadro giuridico e operativo più efficace;
2. un coordinamento efficace tra tutti i portatori di interessi;
3. un aiuto al rimpatrio volontario dei migranti dai paesi terzi e tra paesi terzi e alla loro reintegrazione;
4. attività efficaci di orientamento e consulenza in materia di rimpatrio;
5. la garanzia della qualità del sostegno;

6. la promozione della sostenibilità dell'aiuto alla reintegrazione e della titolarità dei paesi partner;
7. il finanziamento del rimpatrio volontario e della reintegrazione.

Il successo della strategia dipenderà dalla **collaborazione lineare e costruttiva** tra i portatori di interessi pertinenti, tra cui il Parlamento europeo, gli Stati membri, la Commissione europea, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Frontex, i paesi partner e un'ampia costellazione di prestatori di servizi di rimpatrio volontario e reinserimento (ad esempio, organizzazioni internazionali e della società civile, autorità nazionali e locali) attivi in questo settore.

3.1 Un quadro giuridico e operativo più efficace

Anche se le componenti fondamentali della presente strategia possono essere attuate basandosi sul quadro giuridico oggi in vigore, il rafforzamento del quadro attuale è necessario per **sostenere appieno un approccio strategico e coerente** al rimpatrio volontario e alla reintegrazione. La direttiva rimpatri⁷ dà la priorità al rimpatrio volontario rispetto al rimpatrio forzato, ma non fornisce un quadro per la definizione e la gestione di programmi di rimpatrio volontario assistito o per il sostegno alla reintegrazione dei migranti irregolari. Lo stesso diritto internazionale manca di norme o obblighi per fornire tale tipo di sostegno⁸.

Il nuovo quadro giuridico proposto nell'ambito del nuovo patto andrebbe a colmare tali carenze e istituirebbe una governance più solida basata sul regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione⁹. La proposta di **rifusione della direttiva rimpatri**¹⁰ fornisce una base comune per conseguire la coerenza tra i programmi nazionali in materia di rimpatrio volontario e, se necessario, di reintegrazione e prevede norme migliori per incentivare la collaborazione da parte dei migranti e ridurre il rischio di fuga. Insieme alla proposta modificata di **regolamento sulle procedure di asilo**¹¹, essa inoltre mira a ridurre la durata delle procedure di rimpatrio e a rendere tali procedure nel complesso più snelle ed efficaci, garantendo nel contempo il rispetto dei diritti dei rimpatriandi, in particolare del diritto fondamentale a un ricorso effettivo, in tutte le fasi del processo di rimpatrio. Ciò sarà a sua volta vantaggioso per l'attuazione dei rimpatri volontari. L'ambizione e gli obiettivi fissati nella presente strategia dovrebbero trovare riscontro nei negoziati attualmente in corso con il Parlamento europeo e il Consiglio sul nuovo patto, in particolare per quanto riguarda il sostegno alle persone vulnerabili¹² e le attività di consulenza. Per quanto riguarda la direttiva rimpatri, la Commissione appoggerà la ricerca di un compromesso tra i colegislatori per

⁷ 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).

⁸ Alcune dichiarazioni politiche sottolineano tuttavia l'importanza del rimpatrio volontario e della reintegrazione - cfr., ad esempio, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, obiettivi di sviluppo sostenibile, obiettivo 10.7, o il Patto globale sulla migrazione, obiettivo 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

¹² ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2008/115/CE, per "persone vulnerabili" si intendono "i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, le famiglie monoparentali con figli minori e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale".

garantire che il quadro giuridico sostenga pienamente un utilizzo strategico dei rimpatri volontari.

Il quadro giuridico dell'UE deve inoltre garantire l'integrità del sistema dell'UE e prevenire gli abusi. La proposta di **revisione del regolamento Eurodac**¹³ migliorerà la capacità degli Stati membri di monitorare la concessione dell'assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione e ridurrà il rischio di movimenti secondari non autorizzati incoraggiati dalle differenze tra i programmi nazionali, introducendo nuovi campi di dati per monitorare tali informazioni. La Commissione monitorerà l'attuazione efficace e completa delle norme in materia di rimpatrio, in particolare attraverso il **meccanismo di valutazione Schengen**, tenendo conto anche delle azioni e delle priorità della presente strategia.

La raccolta di dati migliorerà grazie alla **modifica del regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione**¹⁴, poiché gli Stati membri inizieranno a fornire dati sul tipo di rimpatrio e sul tipo di assistenza ricevuta, in particolare sul rimpatrio volontario e la reintegrazione. Con l'entrata in vigore del **sistema dell'UE di ingressi/uscite**¹⁵ e l'operatività del **sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio**¹⁶, saranno inoltre disponibili ulteriori informazioni sulla concessione di un periodo per la partenza volontaria e sul rimpatrio volontario dei migranti irregolari dall'UE. La **proposta modificata di regolamento Eurodac**¹⁷ completerà il quadro registrando informazioni sull'eventuale concessione di un'assistenza al rimpatrio volontario e alla reintegrazione ai migranti irregolari. Infine, le relazioni sulla conoscenza e l'analisi della situazione migratoria (*Migration Situational Awareness and Analysis - MISAA*) rafforzeranno anche le conoscenze operative e situazionali sui rimpatri nell'Unione. I suddetti sviluppi forniranno una panoramica più affidabile e completa della disponibilità, dell'uso e dell'efficacia dell'assistenza al rimpatrio volontario e alla reintegrazione nell'UE. La raccolta sistematica e coerente di tutti questi dati aumenterà la credibilità dei rimpatri volontari, incentivando in tal modo gli Stati membri a farvi maggior ricorso.

Il ruolo di Frontex quale braccio operativo del sistema comune dell'UE per i rimpatri è fondamentale per migliorare l'efficacia complessiva del sistema e per sostenere, con nuovi strumenti, l'uso pratico di un quadro consolidato dell'UE in materia di rimpatrio volontario e reintegrazione. L'Agenzia dovrebbe dare aiuto in un numero crescente di operazioni di rimpatrio volontario e rafforzare la sua capacità di fornire assistenza operativa agli Stati membri in tutte le fasi del processo di rimpatrio volontario e reintegrazione, anche per quanto

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Regolamento (UE) 2020/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 862/2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 198 del 22.6.2020, pag. 1).

¹⁵ Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011 (GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20).

¹⁶ Regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 312 del 7.12.2018, pag. 1).

¹⁷ COM(2020) 614 final.

riguarda la consulenza prima del rimpatrio (ad esempio, con campagne di sensibilizzazione rivolte ai migranti), il sostegno dopo l'arrivo e il monitoraggio dell'efficacia dell'assistenza alla reintegrazione.

Al tempo stesso, le autorità degli Stati membri dovrebbero avvalersi maggiormente di tutto il sostegno operativo offerto da Frontex. Oltre a rilevare le attività della rete europea di rimpatrio e reintegrazione, Frontex sta predisponendo **servizi congiunti di reintegrazione** che offrono agli Stati membri la flessibilità necessaria per individuare il sostegno nei singoli casi, garantire la coerenza del contenuto e della qualità dei servizi e facilitare la cooperazione tra i governi in materia di rimpatrio e reintegrazione. L'introduzione del corpo permanente, che si avvarrà del sostegno specializzato di esperti in materia di rimpatrio, rafforzerà ulteriormente il ruolo dell'Agenzia in questo settore e nell'attuazione della presente strategia. L'istituzione di una divisione specifica all'interno di Frontex, guidata da un vicedirettore esecutivo, darà all'Agenzia gli strumenti per adempiere al suo mandato più ampio nel settore del rimpatrio.

Il responsabile indipendente dei diritti fondamentali, coadiuvato da osservatori che lavorano per il suo ufficio, assiste Frontex nell'attuazione della sua strategia in materia di diritti fondamentali e promuove il rispetto di tali diritti da parte dell'Agenzia in tutte le sue attività, compreso il rimpatrio.

Il **coordinatore per i rimpatri** e la **rete ad alto livello per il rimpatrio**, che comprende rappresentanti degli Stati membri, forniranno ulteriore assistenza tecnica nel collegare i diversi assi d'intervento della politica di rimpatrio dell'UE, anche nel settore del rimpatrio volontario e della reintegrazione, in cui il coordinatore per i rimpatri potrebbe promuovere un approccio più coerente all'assistenza alla reintegrazione in relazione a specifici paesi partner. Il coordinatore per i rimpatri collaborerà strettamente con tutti i soggetti interessati per garantire che le azioni funzionino in modo coeso e che il sostegno disponibile sia utilizzato nella misura più ampia possibile. Le attività del coordinatore e della rete ad alto livello saranno parte integrante del quadro di governance istituito dalla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

Come proseguire

- La **Commissione** collaborerà con il **Parlamento europeo** e il **Consiglio** per far progredire e concludere i negoziati sulle varie componenti del **nuovo patto**, in particolare il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, la rifusione della direttiva rimpatri, il regolamento sulle procedure di asilo e le proposte relative al regolamento Eurodac, al fine di rafforzare ulteriormente il quadro giuridico in materia di rimpatrio e sostenere l'attuazione della presente strategia.
- Gli **Stati membri** dovrebbero sfruttare appieno l'assistenza operativa che **Frontex** è in grado di offrire sul rimpatrio volontario e sulla reintegrazione iniziale.
- **Frontex** dovrebbe aumentare il numero di operazioni di rimpatrio effettuate, compresi i rimpatri volontari.
- **Frontex** dovrebbe nominare in via prioritaria il **vicedirettore esecutivo** che dirigerà la struttura dell'Agenzia appositamente concepita per i rimpatri.

- **Frontex** dovrebbe rilevare le attività svolte nel quadro della **rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione** entro la metà del 2022.

3.2 Un coordinamento efficace tra tutti i portatori di interessi

È necessario **intensificare il coordinamento** delle strutture esistenti e collegare i programmi di reintegrazione a strategie nazionali e programmi di sviluppo più ampi dei paesi partner, riducendo il rischio di duplicati e migliorando l'uso delle risorse.

Nei processi di rimpatrio volontario e reintegrazione è coinvolta un'**ampia gamma di attori e portatori di interessi**. I soggetti più importanti di questo processo sono gli stessi rimpatriandi, insieme ai paesi e alle comunità locali d'origine, al loro arrivo. Nell'UE, oltre alle autorità nazionali e locali (autorità competenti in materia di immigrazione, polizia, regioni, comuni), le comunità della diaspora, le comunità locali e le organizzazioni della società civile possono contribuire a promuovere il rimpatrio volontario e la reintegrazione e a **ridurre la percezione negativa del rimpatrio** attraverso il dialogo con le comunità d'origine. Analogamente, al di fuori dell'UE, numerose organizzazioni internazionali e organizzazioni della società civile, oltre ad autorità nazionali e ad altri attori nei paesi d'origine, sono coinvolti nel sostegno ai rimpatriandi. Le delegazioni dell'UE e le rappresentanze degli Stati membri nei paesi terzi dovrebbero garantire un approccio comune e coordinato dell'Unione alla programmazione, all'attuazione e al monitoraggio dei progetti di reintegrazione.

Basandosi sull'esperienza acquisita nei paesi partner nel collegare reintegrazione e sviluppo, la Commissione, in stretta collaborazione con l'Alto rappresentante, garantirà il coordinamento tra tutte le parti coinvolte nel processo di rimpatrio e reintegrazione, compresi le autorità nazionali e locali e gli attori dello sviluppo. Tali meccanismi dovrebbero facilitare l'orientamento dei rimpatriandi verso programmi di sviluppo pertinenti disponibili nei paesi partner in grado di contribuire alla loro reintegrazione sostenibile, ad esempio tramite la creazione di posti di lavoro, l'istruzione, lo sviluppo delle competenze o l'inclusione sociale.

Le delegazioni dell'UE, affiancate da funzionari di collegamento europei per la migrazione, dovrebbero contribuire a mantenere un dialogo costante con i portatori di interessi dei rispettivi paesi, anche al fine di migliorare la comprensione del contesto e delle priorità locali, individuare le esigenze di sviluppo delle capacità e coordinare il sostegno finanziario e operativo. Allo stesso tempo, ove possibile e necessario, esse agevoleranno lo scambio di informazioni e il coordinamento delle azioni tra gli Stati membri adottando un approccio "Team Europa".

Il **coordinatore per i rimpatri**, insieme alla rete ad alto livello, sosterrà infine il coordinamento delle autorità nazionali in materia di strategie e programmi di rimpatrio volontario e reintegrazione, al fine di promuovere la coerenza tra le azioni nazionali e la presente strategia e lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri.

Come proseguire

- Sulla base dell'esperienza acquisita nei paesi partner nel collegare reintegrazione e sviluppo, la Commissione, in stretta collaborazione con l'Alto rappresentante, garantirà, nei paesi partner pertinenti, il coordinamento tra tutte le parti coinvolte nel processo di rimpatrio e reintegrazione.
- Il **coordinatore per i rimpatri** e la **rete ad alto livello per il rimpatrio** sosterranno le iniziative volte a garantire la coerenza e la coesione delle azioni degli Stati membri in materia di rimpatrio volontario e reintegrazione.

3.3 Un aiuto al rimpatrio volontario dei migranti dai paesi terzi e tra paesi terzi e alla loro reintegrazione

L'UE vanta una lunga tradizione nel sostenere il rimpatrio volontario dei migranti dai paesi terzi verso altri paesi terzi e la loro reintegrazione. Oltre a fornire un immediato soccorso personale agli interessati aiutandoli ad affrontare situazioni di pericolo e di angoscia, questa forma di assistenza contribuisce anche allo sviluppo delle comunità e dei paesi in cui essi rientrano e si reinseriscono, rivestendo nel contempo interesse per i paesi partner. Tale sostegno continuerà parallelamente al sostegno ai rimpatri volontari dagli Stati membri e beneficerà della maggior sostenibilità della reintegrazione e della titolarità assunta dalle autorità nazionali nei paesi terzi.

La task force Unione africana – Unione europea – Nazioni Unite

Istituita nel novembre 2017, la task force Unione africana – Unione europea – Nazioni Unite ha dato avvio a un'importante operazione umanitaria di evacuazione, completata dall'assistenza alla reintegrazione nel paese d'origine. Ha portato a oltre 54 000 rimpatri umanitari volontari di migranti dalla Libia nei rispettivi paesi d'origine, agevolati dall'OIM e dagli Stati membri dell'Unione africana.

Tra tutti i progetti finanziati dall'UE, **l'iniziativa congiunta UE-Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) per la protezione e la reintegrazione dei migranti** ha un'importanza fondamentale in quanto ha garantito protezione, rimpatrio volontario e assistenza alla reintegrazione a oltre **100 000 migranti in Libia, Niger e altri paesi africani**, aiutandoli a tornare e a reinserirsi in modo sostenibile e duraturo nei loro paesi d'origine dell'Africa occidentale, centrale e orientale. L'iniziativa congiunta ha inoltre sostenuto, in misura limitata, la reintegrazione dei migranti di ritorno dall'UE quando, a tale scopo, non erano disponibili

altri fondi dell'UE o degli Stati membri.

Oltre all'iniziativa congiunta, l'UE, attraverso i progetti *Reintegration and Development Assistance in Afghanistan* (RADA) e *Bangladesh Sustainable Reintegration and Improved Migration Governance* (Prattasha), attuati anch'essi dall'OIM, ha fornito assistenza al rimpatrio volontario e alla reintegrazione dei rimpatriandi afgani e bangladesi che rientravano nei loro paesi d'origine da altri paesi terzi di transito e di destinazione, compresi l'Iran e il Pakistan. Questi progetti hanno anche permesso di sostenere ampiamente la reintegrazione sostenibile dei migranti afgani e bangladesi che rientravano nei loro paesi d'origine dal territorio dell'UE.

I paesi partner che sono anche paesi di destinazione e di transito della migrazione irregolare condividono preoccupazioni e interessi simili per quanto riguarda il rimpatrio dei migranti irregolari e la garanzia della loro reintegrazione sostenibile nei paesi d'origine. Anche sulla base dell'esperienza maturata con la migrazione in Libia dalla task force Unione africana – Unione europea – Nazioni Unite istituita nel novembre 2017, si studierà ulteriormente la possibilità di instaurare partenariati a livello regionale e multilaterale, nonché con le organizzazioni internazionali. Questo approccio trilaterale innovativo, che ha riunito tutti i portatori di interessi pertinenti, ha sostenuto efficacemente i rimpatri volontari dalla Libia, con un impegno politico e un sostegno senza precedenti da parte dell'Unione africana che ha permesso di superare ostacoli operativi e politici, ad esempio garantendo un'assistenza consolare in circostanze particolarmente difficili.

Come proseguire

- L'UE fornirà un sostegno al rimpatrio volontario e alla reintegrazione dei migranti dai paesi terzi di transito e di destinazione verso i paesi d'origine, anche attraverso l'ulteriore esame di eventuali partenariati a livello regionale e multilaterale.

3.4 Attività efficaci di orientamento e consulenza in materia di rimpatrio

Fin dalle primissime fasi, è importante fornire ai migranti informazioni tempestive, aggiornate e attendibili tramite un'attività di consulenza in presenza o online. Insieme alla rete europea sulle migrazioni, la Commissione riesaminerà e aggiornerà periodicamente il **quadro dell'UE per la consulenza in materia di rimpatrio** al fine di condividere le migliori pratiche più recenti per la creazione e la gestione di strutture nazionali in grado di fornire consulenza sul rimpatrio.

Come obiettivo a più lungo termine, inoltre, la Commissione collaborerà con Frontex per predisporre, ad uso degli operatori, un programma formativo completo sul rimpatrio comprendente moduli didattici su tutti gli aspetti della politica e della prassi in tale settore. Il programma formativo sul rimpatrio comprenderà, tra l'altro,

La consulenza in materia di rimpatrio in sintesi

Per andare a buon fine, il processo di rimpatrio volontario ha inizio con una presa di contatto e un dialogo personalizzati tra il consulente e il migrante, durante i quali a quest'ultimo vengono fornite informazioni tempestive, aggiornate e pertinenti sul suo status e viene offerto un sostegno per il rimpatrio volontario. Il dialogo dovrebbe svolgersi nella fase più precoce possibile del processo di migrazione, eventualmente anche durante la procedura d'asilo, ad esempio per le persone provenienti da paesi con un basso tasso di riconoscimento. Questo processo dovrebbe aiutare il migrante a pianificare un rimpatrio sicuro e dignitoso e dovrebbe creare fiducia e collaborazione tra il migrante e il consulente. Il dialogo deve tener conto delle esigenze e delle vulnerabilità individuali del migrante e rispondere alle sue preoccupazioni. Per quanto riguarda i minori in particolare, la consulenza deve avvenire in un linguaggio consono ad un minore e dovrebbe tener conto della situazione specifica del minore stesso, garantendo il rispetto del suo superiore interesse. L'attività di consulenza implica una stretta collaborazione e uno scambio di informazioni tra numerose autorità a livello statale, comunale e locale, nonché tra altri portatori di interessi, comprese le autorità competenti in materia di asilo. Il ricorso alla consulenza online è aumentato durante l'attuale pandemia e continuerà ad essere utile per le consulenze a distanza. La consulenza online consente ai prestatori di servizi di reinserimento di partecipare alle sedute di consulenza e può facilitare i colloqui di follow-up.

moduli specificamente dedicati al rimpatrio volontario e alla reintegrazione e ingloberà strumenti esistenti quali il quadro dell'UE sulla consulenza in materia di rimpatrio e il **programma formativo comune per i consulenti in materia di rimpatrio**. Se del caso, anche i portatori di interessi pertinenti nei paesi d'origine potrebbero fornire un loro contributo. Frontex sosterrà gli Stati membri inviando esperti appositamente formati in materia di consulenza sui rimpatri, che entreranno a far parte del suo corpo permanente.

Per facilitare l'accesso e la condivisione delle informazioni sulle opportunità disponibili e agevolare l'orientamento tra consulenti in materia di rimpatrio e prestatori di servizi, si dovrebbero utilizzare meglio gli strumenti d'informazione esistenti, in particolare l'**inventario dell'assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione** e lo **strumento di assistenza alla reintegrazione**. È necessario perfezionare questi strumenti di gestione delle conoscenze in modo da semplificare l'uso dello strumento di assistenza alla reintegrazione nella consulenza in materia di rimpatrio e nell'orientamento, facilitare gli aggiornamenti periodici e analizzare le informazioni relative all'inventario dell'assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione. In tal modo si contribuirà al monitoraggio del programma, massimizzandone l'uso e migliorandone la qualità.

Come proseguire

- Gli **Stati membri** dovrebbero avviare un'opera di sensibilizzazione tempestiva, attiva ed efficace con i migranti irregolari, tenendo debitamente conto delle loro vulnerabilità, e sviluppare strutture efficaci di consulenza in materia di rimpatrio (sia in presenza che online) conformemente al **quadro dell'UE per la consulenza in materia di rimpatrio**.
- La **rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione** dovrebbe mettere a punto il programma formativo comune per i consulenti in materia di rimpatrio entro il primo semestre del 2022.
- **Frontex** dovrebbe intensificare la sua formazione sulla consulenza in materia di rimpatrio, in particolare per gli esperti di rimpatrio operanti presso il suo corpo permanente, dopo l'adozione del programma formativo comune.
- Gli Stati membri dovrebbero aggiornare periodicamente e frequentemente l'**inventario dell'assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione** e semplificare l'uso dello **strumento di assistenza alla reintegrazione** nelle procedure di consulenza in materia di rimpatrio e di orientamento; la Commissione fornirà una formazione periodica su come procedere in tal senso.
- La **Commissione**, con il sostegno di **Frontex**, dovrebbe sviluppare ulteriormente strumenti d'informazione a livello dell'UE quali l'inventario dell'assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione e lo strumento di assistenza alla reintegrazione, anche promuovendone l'**interoperabilità con i sistemi nazionali di gestione dei casi di rimpatrio**, e garantire loro adeguate **strutture di governance**.

3.5 La garanzia della qualità del sostegno

L'assistenza al rimpatrio volontario copre un'ampia gamma di attività precedenti al rimpatrio, tra cui la consulenza, il supporto medico e psicologico e l'assistenza finanziaria, giuridica e logistica per il viaggio. È spesso associata a un'assistenza alla reintegrazione successiva all'arrivo, che aiuta il rimpatriato a trovare o a crearsi nuove opportunità nel paese di rimpatrio, anche con il coinvolgimento delle comunità locali fin dal suo arrivo e nel più lungo periodo.

Lo sportello unico per i servizi di reintegrazione a gestione nazionale

In Tunisia, il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa finanzia la reintegrazione socioeconomica e contribuisce all'istituzione di un meccanismo di reintegrazione gestito a livello nazionale. L'obiettivo è rafforzare le capacità delle autorità tunisine di procedere alla reintegrazione a livello centrale e locale e migliorare il coordinamento tra gli Stati membri dell'UE, incoraggiando l'orientamento verso il meccanismo di reintegrazione nazionale.

In Armenia la rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione sostiene un centro di orientamento alla reintegrazione, istituito in collaborazione con le autorità nazionali, che svolge attività di consulenza e orientamento verso servizi e progetti locali e internazionali e controlla l'attuazione del piano di reintegrazione.

Questi progetti sono la dimostrazione che, con il supporto istituzionale necessario, i paesi d'origine possono istituire uno sportello unico per tutte le fasi della reintegrazione tramite un meccanismo nazionale di orientamento verso prestatori di servizi di reinserimento.

Tale assistenza dovrebbe essere personalizzata, fornita all'arrivo e tenere conto delle capacità individuali e delle esigenze specifiche, in particolare dei gruppi vulnerabili. Per i minori occorre esaminare caso per caso le condizioni specifiche nel paese di rimpatrio, tenendo conto delle circostanze individuali e della situazione familiare. In tal modo si garantirebbe che i migranti ricevano l'assistenza di cui hanno bisogno all'arrivo e se ne renderebbe sostenibile il rimpatrio. Le esigenze dei **minori non accompagnati** e dei **minori migranti** sono priorità politiche fondamentali per il sistema di gestione dell'asilo e della migrazione dell'UE. Fornire un sostegno di qualità ai minori nel contesto dei rimpatri volontari e della reintegrazione, tenendo conto in primo luogo del loro superiore interesse, è essenziale per consentire loro di costruirsi un futuro nel paese d'origine.

Un sostegno di alta qualità migliora le possibilità di reintegrazione sostenibile. Mancano tuttavia **norme di qualità comuni** che definiscano il contenuto e la forma dell'assistenza al rimpatrio volontario e alla reintegrazione e valutino la capacità dei prestatori di servizi di reinserimento, su cui l'UE e i suoi Stati membri fanno affidamento, di offrire con successo questo sostegno nei paesi terzi. Tale vuoto ha determinato notevoli discrepanze in termini di qualità, contenuto e

coerenza del sostegno, a seconda dello Stato membro che effettua il rimpatrio, del paese terzo interessato e del prestatore di assistenza alla reintegrazione. Inoltre diversi donatori, autorità pubbliche, prestatori di assistenza alla reintegrazione e partner locali applicano spesso criteri diversi per valutare il successo dei programmi, il che rende difficile confrontare le informazioni sull'assistenza alla reintegrazione e ne riduce il valore ai fini dell'elaborazione strategica.

La mancanza di norme comuni, unita alla frammentazione dei programmi nazionali, può avere **conseguenze negative sul livello di accettazione** del rimpatrio da parte sia dei migranti irregolari che dei paesi terzi. In particolare, può incidere sul lavoro congiunto svolto da diversi Stati membri con il sostegno di Frontex o nel contesto della sponsorizzazione dei rimpatri.

Per ovviare a tali carenze, è fondamentale che il lavoro dei prestatori di assistenza al rimpatrio volontario e alla reintegrazione risponda a standard elevati. La Commissione svilupperà un **quadro di qualità per i prestatori di servizi di reinserimento**, individuando norme comuni che potrebbero essere sostenute da finanziamenti dell'UE. Tali norme riguarderanno i requisiti organizzativi e di gestione dei progetti e le condizioni applicabili al sostegno materiale. Il quadro di qualità stabilirà inoltre indicatori essenziali di prestazione, anche per quanto riguarda la tempestività, la conformità agli standard e il livello del servizio, migliorando in tal modo la comparabilità dei dati raccolti sull'assistenza alla reintegrazione, e terrà debitamente conto delle esigenze specifiche dei gruppi vulnerabili, quali i minori non accompagnati, le famiglie, le persone con disabilità o le vittime della tratta di esseri umani. Sottolineerà inoltre l'importanza di promuovere la titolarità dei paesi partner e lo sviluppo di prestatori locali di servizi di reinserimento che, avendo una miglior conoscenza della situazione, sono più adatti a lavorare nel contesto locale e possono essere più efficienti sotto il profilo dei costi. Il coinvolgimento degli attori dei paesi partner potrebbe anch'esso sostenere l'elaborazione del quadro di qualità.

Il quadro di qualità **aumenterà la credibilità dei programmi di rimpatrio volontario e reintegrazione** dell'UE e dei suoi Stati membri, **sosterrà lo sviluppo delle capacità** dei prestatori di servizi di reinserimento, **aumenterà e uniformerà la qualità e il contenuto dell'assistenza individuale e faciliterà il monitoraggio dei programmi** e la loro valutazione. Allineando maggiormente gli approcci nazionali e fornendo procedure e norme comuni sulle modalità e sul tipo di assistenza, il quadro di qualità potrà anche sostenere l'attuazione della sponsorizzazione dei rimpatri e aumentare l'accettazione, da parte dei paesi terzi, delle attività congiunte di rimpatrio degli Stati membri.

Come proseguire

- Entro il primo semestre del 2022 la **Commissione** predisporrà un **quadro di qualità per i prestatori di servizi di reinserimento** basato su standard di qualità comuni, in collaborazione con gli Stati membri, Frontex e la rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione e ne promuoverà l'uso.
- **Frontex** applicherà il quadro di qualità alla gestione dei servizi congiunti di reintegrazione forniti ai rimpatriati che sono riorientati verso l'Agenzia dalle autorità nazionali.

3.6 La promozione della sostenibilità dell'aiuto alla reintegrazione e della titolarità dei paesi partner

La cooperazione in materia di rimpatrio volontario e la reintegrazione sostenibile sono aspetti fondamentali dei partenariati globali e reciprocamente vantaggiosi in materia di migrazione che l'UE rafforzerà nell'ambito del nuovo patto con i paesi d'origine e di transito. **I paesi d'origine sono nella posizione migliore per creare prospettive economiche e sociali per i**

loro cittadini, compresi i migranti rimpatriati. Una serie di motivi può però incidere negativamente sul loro senso di titolarità del processo di reintegrazione. Alcuni di questi motivi sono legati a carenze a livello di capacità, servizi pubblici e quadri politici, legislativi e operativi. L'orientamento verso servizi pubblici coinvolti nel processo di reintegrazione, quali i prestatori di servizi di assistenza sanitaria, formazione o istruzione e le agenzie per l'impiego, potrebbe essere scarsamente sviluppato a causa della mancanza di coordinamento e della qualità insufficiente del servizio fornito. Anche la scarsità di sinergia tra l'operato degli attori internazionali e i quadri e le iniziative predisposti dai paesi d'origine, comprese le strutture parallele, possono avere un impatto negativo.

La reintegrazione sostenibile

La sostenibilità è un concetto pluridimensionale che comprende le esigenze e le vulnerabilità dell'individuo, il suo reinserimento economico, sociale e psicosociale nella comunità, l'efficacia sotto il profilo dei costi per i donatori e il contributo allo sviluppo locale. Oltre ad aiutare i singoli rimpatriati, il concetto di reintegrazione sostenibile ha l'obiettivo più ampio di rafforzare la capacità delle comunità di accoglienza, del settore privato e dei portatori di interessi locali; e ciò nell'intento di incoraggiare i paesi partner ad assumersi la titolarità del processo di reintegrazione e, in ultima analisi, di rimpatrio e riammissione dei propri cittadini nell'ottica di obiettivi più ampi di sviluppo del paese e di gestione della migrazione.

L'UE sosterrà e promuoverà un **graduale aumento della titolarità dei paesi d'origine** rispetto al processo di reintegrazione nell'ambito di iniziative nazionali e locali nei paesi partner affrontando alcune di queste problematiche, al fine di garantire la sostenibilità e la contestualizzazione e aumentare l'efficacia. Ove opportuno, l'azione dell'UE dovrebbe riguardare anche la società civile e il settore privato per sfruttarne i punti di forza. L'UE dovrebbe sostenere lo sviluppo di un approccio olistico alla reintegrazione esteso all'intera amministrazione, con una miglior pianificazione e maggiori sinergie con le strategie di sviluppo nazionali e locali e una maggior reattività dei

servizi pubblici alle esigenze specifiche dei rimpatriandi, nel rispetto delle esigenze di coesione sociale. Anche Frontex, in linea con il suo mandato, dovrebbe fornire il proprio sostegno e dare il suo contributo al rafforzamento della capacità dei paesi partner in materia di rimpatrio volontario e reintegrazione. In particolare, invierà funzionari di collegamento nei paesi terzi per fornire assistenza all'organizzazione della riammissione e della reintegrazione, allo sviluppo di capacità locali e alla promozione della titolarità.

Per massimizzare l'impatto dell'assistenza alla reintegrazione, nell'ambito dei nostri partenariati internazionali che costituiscono una componente fondamentale del nuovo patto, l'UE **contribuirà a rafforzare gli organi di governo e le strutture di governance della migrazione nei paesi terzi ed eviterà la creazione di sistemi paralleli** pilotati dal donatore o dai prestatori di servizi di reinserimento. Tale sostegno dovrebbe rafforzare la capacità delle autorità nazionali e locali e dei prestatori di servizi di reinserimento all'interno dell'amministrazione, ad esempio impartendo formazione e favorendo la definizione e l'attuazione di quadri strategici e operativi, il che migliorerebbe la sostenibilità e ridurrebbe la dipendenza dai prestatori di servizi esterni e dai finanziamenti dei donatori. I paesi d'origine saranno incoraggiati e aiutati ad assumersi maggiori responsabilità nell'accoglienza e nell'orientamento dei rimpatriati, ad esempio istituendo sportelli unici che agevolino l'accesso

ai servizi pubblici e coordinino l'orientamento verso progetti di reintegrazione e altri progetti di sviluppo, con un adeguato coinvolgimento del settore privato. Il coinvolgimento delle comunità locali dovrebbe aumentare, anche attraverso l'apertura ai cittadini locali di programmi di prossimità riguardanti la reintegrazione.

In tal modo si aumenterà anche la **coerenza con i programmi di sviluppo** nei paesi partner sostenuti dall'UE o da altri donatori. A livello strategico, il dialogo di partenariato con i paesi partner concorrerà ad inglobare le priorità strategiche nell'elaborazione e nell'attuazione dei programmi di reintegrazione mentre, a livello operativo, un miglior coordinamento e una miglior gestione delle informazioni, agevolati dagli strumenti di orientamento e di condivisione delle informazioni delineati dalla strategia, contribuiranno a massimizzare l'uso delle risorse e a migliorare trasversalmente la qualità dell'orientamento in tutti i programmi. Per garantire l'efficacia del sostegno alla reintegrazione occorre tenere in debita considerazione la situazione e le dinamiche locali.

Come proseguire

- La **Commissione** includerà e ottimizzerà il più possibile il rimpatrio e la reintegrazione all'interno delle attività di programmazione dello sviluppo a livello nazionale e locale nei paesi partner; l'orientamento verso i programmi di sviluppo (quali la formazione tecnica e professionale e le azioni per la creazione di posti di lavoro) dovrebbe essere potenziato. A tale riguardo, i servizi della Commissione, il Servizio europeo per l'azione esterna e le delegazioni dell'UE collaboreranno strettamente con gli Stati membri e i prestatori locali di servizi di reinserimento.
- La **Commissione**, in stretta collaborazione con l'Alto rappresentante, sosterrà la definizione e l'attuazione dei quadri giuridici, strategici e operativi per la reintegrazione nei paesi partner.
- Per promuovere la titolarità della reintegrazione da parte dei paesi partner, la **Commissione**, insieme a tutti i portatori di interessi, opererà in partenariato con le autorità e le comunità locali di tali paesi nella pianificazione e nell'attuazione di programmi di reintegrazione.
- La **Commissione**, ove opportuno con il sostegno di **Frontex**, sosterrà il rafforzamento della capacità dei paesi terzi di fornire servizi di rimpatrio volontario e reintegrazione.

3.7 Il finanziamento del rimpatrio volontario e della reintegrazione

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, l'**UE ha svolto un ruolo di primo piano** nel sostegno al rimpatrio volontario e alla reintegrazione, completando e appoggiando le iniziative nazionali degli Stati membri dell'UE. Secondo le stime, i costi operativi dei programmi di rimpatrio volontario assistito sono stati coperti per il 75 % dai finanziamenti dell'UE e per il resto dai bilanci nazionali.

Nel **nuovo ciclo finanziario 2021-2027**, l'UE rafforzerà il suo ruolo, tenendo conto delle priorità delineate nella presente strategia e sostenendo l'attuazione di quest'ultima nell'ambito dei fondi pertinenti, e nel contempo assicurerà il coordinamento nell'arco dell'intero processo. Con il **Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) per il periodo 2021-2027**, la Commissione sosterrà le azioni degli Stati membri volte a promuovere l'aumento dei rimpatri

volontari dall'UE e finanzierà programmi di rimpatrio volontario assistito nonché la reintegrazione iniziale dei rimpatriati nei rispettivi paesi. Garantirà inoltre un sostegno finanziario per la manutenzione e lo sviluppo degli strumenti d'informazione a livello dell'UE, quali lo strumento di assistenza alla reintegrazione e l'inventario dell'assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione, nonché per lo sviluppo delle capacità negli Stati membri. Frontex fornirà un sostegno complementare in questo settore attraverso attività svolte prima e dopo il rimpatrio. Le attività finanziate nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione e quelle svolte da Frontex si incentreranno principalmente sulle primissime fasi del sostegno alla reintegrazione e sul sostegno specifico ai singoli rimpatriati.

Lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) - Europa globale e lo strumento di assistenza preadesione (IPA) III contribuiranno all'attuazione della presente strategia, anche aiutando i migranti e le loro famiglie nei paesi di transito o di destinazione al di fuori dell'UE a compiere volontariamente ritorno e a reinserirsi nel proprio paese. Indicativamente, su un bilancio totale di 79,5 miliardi di EUR, il 10 % della dotazione finanziaria dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale sarà destinato in particolare ad azioni di sostegno alla gestione e alla governance della migrazione e degli sfollamenti forzati e miranti all'eliminazione delle cause profonde di questi fenomeni nel caso in cui tali azioni riguardino direttamente sfide specifiche correlate alla migrazione e agli sfollamenti forzati. Tali fondi, il cui operato è complementare a quello del Fondo Asilo, migrazione e integrazione e si basa su un approccio adeguato alle specificità nazionali e regionali, contribuiranno anche alla reintegrazione dei migranti e delle loro famiglie di ritorno dall'UE, in particolare attraverso lo sviluppo di strutture e capacità dei paesi partner e l'attuazione di programmi di sostegno a vantaggio sia dei rimpatriati che delle comunità di accoglienza.

Inoltre, l'NDICI - Europa globale e l'IPA III aiuteranno le autorità nazionali e gli attori dei paesi d'origine ad aumentare la titolarità delle attività di rimpatrio e reintegrazione che si svolgono nel loro territorio, anche rafforzando la loro capacità di indirizzare i rimpatriandi verso programmi di reintegrazione efficaci e aiutandoli a definire un quadro giuridico e strategico adeguato e a dotarsi degli strumenti di informazione e delle strutture di coordinamento pertinenti.

Questi due strumenti di finanziamento aiuteranno inoltre i paesi terzi di transito o di destinazione interessati a rafforzare la capacità di fornire protezione e assistenza per il rimpatrio volontario dal loro territorio, tenendo conto delle esigenze dei migranti, comprese le vulnerabilità, delle considerazioni relative ai diritti fondamentali e della necessità di fornire protezione internazionale.

La Commissione terrà conto delle priorità della presente strategia nel programmare le sue diverse iniziative in materia di rimpatrio volontario e reintegrazione relative a **singoli paesi partner** e a **singole regioni**. I paesi partner e le regioni che, nello specifico, potrebbero beneficiare delle diverse forme di sostegno previste nel quadro dalla strategia saranno individuati nell'ambito dell'esercizio di programmazione.

La Commissione, inoltre, **finanzierà la ricerca** sul rimpatrio volontario e la reintegrazione, allo scopo di sostenere l'attuazione della strategia e rafforzare le conoscenze di base. Le aspettative e le percezioni sul rimpatrio e la reintegrazione dovrebbero essere ulteriormente

esaminate, unitamente a una valutazione approfondita dell'efficacia e della sostenibilità della reintegrazione.

Come proseguire

- La **Commissione** terrà conto degli obiettivi della presente strategia nei **programmi pluriennali degli Stati membri** nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione, nonché nella programmazione dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale e dello strumento di assistenza preadesione III.
- È opportuno che gli **Stati membri** continuino a sostenere, anche attraverso i loro **bilanci nazionali**, il rimpatrio volontario e la reintegrazione dei migranti rimpatriati dal loro territorio.
- La **Commissione** sosterrà la **ricerca** nel settore del rimpatrio volontario e della reintegrazione.

Le prossime tappe

La promozione del rimpatrio volontario e della reintegrazione è un obiettivo strategico fondamentale stabilito nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

La Commissione si adopererà, se del caso congiuntamente all'Alto rappresentante, agli Stati membri, a Frontex, alle delegazioni dell'UE, ai paesi partner e al gran numero di portatori di interessi e di organizzazioni internazionali coinvolti nella politica migratoria, nell'attuare tutti gli aspetti della presente strategia in modo da garantire che i programmi nazionali e dell'UE siano ben concepiti e coordinati, allo scopo di promuovere e sostenere programmi efficaci ed umani di rimpatrio volontario e reintegrazione sostenibile.

La stretta collaborazione con i paesi partner sarà fondamentale per l'attuazione di molti aspetti della strategia. Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ha prodotto un cambio di paradigma nel dialogo dell'UE con i partner internazionali in materia di migrazione. In tal senso la Commissione, in stretta collaborazione con l'Alto rappresentante, dialogherà con i paesi prioritari in materia di rimpatrio e reintegrazione nel quadro di partenariati globali, equilibrati, mirati e reciprocamente vantaggiosi nel settore della migrazione, ampliando e sviluppando la fiducia già costruita.

Un miglior quadro giuridico faciliterà ulteriormente l'attuazione efficace della presente strategia. La Commissione collaborerà con il Parlamento europeo e con il Consiglio per compiere ulteriori progressi nell'avanzamento e nella conclusione di negoziati sul nuovo patto, compresa la rifusione della direttiva rimpatri. Il mandato ampliato di Frontex, l'introduzione del corpo permanente e il rafforzamento della sua capacità di sostenere il rimpatrio volontario e la reintegrazione devono essere massimizzati per conseguire gli obiettivi della presente strategia.

Per concludere, la Commissione vigilerà sull'attuazione della strategia, in particolare nel contesto della rete europea sulle migrazioni e nell'ambito di discussioni periodiche con il Parlamento europeo e con gli Stati membri in sede di Consiglio.