



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 3 marzo 2017
(OR. en)

6943/17

MIGR 28
COMIX 166

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	2 marzo 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 200 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO PER UNA POLITICA DEI RIMPATRI PIÙ EFFICACE NELL'UNIONE EUROPEA - UN PIANO D'AZIONE RINNOVATO

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 200 final.

All.: COM(2017) 200 final



Bruxelles, 2.3.2017
COM(2017) 200 final

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

**PER UNA POLITICA DEI RIMPATRI PIÙ EFFICACE NELL'UNIONE EUROPEA
- UN PIANO D'AZIONE RINNOVATO**

Il 9 settembre 2015 la Commissione ha adottato il piano d'azione dell'UE sul rimpatrio¹ comprendente 36 azioni concrete volte a migliorare l'efficienza del sistema di rimpatrio dell'Unione europea. La maggior parte di queste azioni è in corso o è stata attuata come illustrato nell'allegato della presente comunicazione. Ciononostante, l'impatto globale sul bilancio dei rimpatri in tutta l'Unione europea è rimasto limitato, a riprova che è necessaria un'azione più incisiva per produrre risultati tangibili in materia di rimpatrio degli immigrati irregolari.

Dall'adozione del piano d'azione, le sfide che la politica di rimpatrio dell'Unione europea deve affrontare sono ulteriormente aumentate e questo aspetto della politica migratoria globale dell'UE ha assunto un'importanza centrale. Nel 2015 il numero di migranti irregolari cui era stato ingiunto di lasciare l'Unione europea ammontava a 533 395, rispetto a 470 080 nel 2014. Con circa 2,6 milioni di domande di asilo nel solo periodo 2015/2016, e considerando che il tasso di riconoscimento in prima istanza è stato pari al 57% nei primi tre trimestri del 2016, gli Stati membri potrebbero dover rimpatriare più di 1 milione di persone non appena le richieste di asilo saranno state trattate. Al tempo stesso, i tassi di rimpatrio a livello dell'Unione europea non sono migliorati. Mentre il tasso complessivo di rimpatrio² tra il 2014 e il 2015 è passato da 41,8% a 42,5%, il tasso dei rimpatri effettivi verso i paesi terzi è sceso dal 36,6% al 36,4%. Inoltre, escludendo i rimpatri verso i paesi dei Balcani occidentali, il tasso di rimpatrio dell'Unione europea scende ulteriormente raggiungendo il 27%.

Le sfide fondamentali della nostra politica di rimpatrio sono sempre state sia interne all'Unione europea e agli Stati membri, che esterne. La Commissione, in collaborazione con il Servizio europeo per l'azione esterna e gli Stati membri, ha affrontato gli aspetti esterni attraverso quadri specifici di cooperazione con i paesi terzi. A tal fine, nel giugno 2016 è stato avviato un quadro di partenariato per la migrazione³ e la terza relazione sui progressi compiuti relativamente a questo quadro è in fase di approvazione⁴.

Una politica di rimpatrio efficace comincia all'interno dell'Unione europea. Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre 2016⁵ gli Stati membri hanno chiesto un rafforzamento delle procedure amministrative nazionali per i rimpatri. Inoltre, la dichiarazione di Malta dei capi di Stato o di governo⁶, del 3 febbraio 2017, ha sottolineato la necessità di un esame critico della politica di rimpatrio dell'UE, basato su un'analisi obiettiva del modo in cui gli strumenti giuridici, operativi, finanziari e pratici a disposizione a livello dell'Unione e nazionale sono applicati. È pertanto necessario esaminare con pragmatismo l'applicazione della direttiva sui rimpatri⁷ e le sue disfunzioni, anche incoraggiando gli Stati membri ad apportare i necessari miglioramenti ai loro sistemi nazionali di rimpatrio per

¹ COM(2015) 453 final.

² Questa cifra comprende il rimpatrio verso paesi terzi nonché il rinvio di migranti irregolari da uno Stato membro a un altro, sulla base di accordi bilaterali di riammissione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva sul rimpatrio.

³ Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 385 final del 7 giugno 2016.

⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – Terza relazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2017) 205 final del 1° marzo 2017.

⁵ EUCO 31/16.

⁶ Comunicato stampa 43/17 del 3.2.2017.

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).

garantire un coordinamento più adeguato e un approccio multidisciplinare. Inoltre, dobbiamo ottimizzare l'utilizzo degli strumenti finanziari o operativi dell'Unione europea, al fine di creare uno spazio di collaborazione per lo scambio di informazioni e di migliorare la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri e gli organismi competenti dell'UE. Per di più il mandato della nuova guardia costiera e di frontiera europea (EBCG) è stato rafforzato in misura significativa al fine di garantire una migliore assistenza agli Stati membri nello svolgimento delle attività di rimpatrio congiunte e a livello nazionale. I progressi compiuti per rendere operativo il nuovo mandato sono oggetto di monitoraggio nella seconda relazione sulla Guardia costiera e di frontiera europea adottata oggi⁸.

Il piano d'azione rinnovato sui rimpatri, con ulteriori azioni mirate da attuare parallelamente alle azioni intraprese nel quadro del piano d'azione esistente, è destinato agli Stati membri e alle istituzioni e alle agenzie dell'Unione europea affinché migliorino significativamente i tassi di rimpatrio. Questo piano d'azione costituisce anche il rinnovato impegno a portare a termine l'attuazione del piano d'azione del 2015 e garantirà risultati misurabili in termini di prevenzione della migrazione irregolare e rimpatrio dei migranti irregolari. In quest'ottica la Commissione sta adottando anche una raccomandazione per rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva sui rimpatri⁹

I - Il sistema di rimpatrio dell'UE: rendere i sistemi amministrativi e le procedure di rimpatrio nazionali più efficaci

I.1 La direttiva sui rimpatri

Il principale atto legislativo che disciplina il rimpatrio dei migranti in posizione irregolare è la **direttiva 2008/115/CE** ("**direttiva sui rimpatri**"). Questa direttiva stabilisce le norme e le procedure comuni per il rimpatrio effettivo dei migranti irregolari nel rispetto dei loro diritti fondamentali e del principio di non respingimento. Allo stesso tempo, la direttiva lascia agli Stati membri il margine di manovra necessario per quanto riguarda le modalità per raggiungere tale obiettivo.

Una panoramica esaustiva delle principali sfide che gli Stati membri si trovano ad affrontare nell'effettuare rimpatri è stata realizzata mediante il meccanismo di valutazione Schengen¹⁰ e le informazioni raccolte dalla rete europea sulle migrazioni. Ciò dimostra la necessità per gli Stati membri di utilizzare pienamente la flessibilità prevista dalla direttiva sui rimpatri, al fine di potenziare la loro capacità di rimpatriare il crescente numero di migranti irregolari che si trovano nel territorio dell'Unione.

Inoltre, con il sostegno della Commissione, gli Stati membri dovrebbero individuare e scambiarsi le buone pratiche per scoraggiare il soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi nel loro territorio.

⁸ *Second report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard*, COM(2017) 201 final del 1° marzo 2017

⁹ Raccomandazione della Commissione del 1° marzo 2017 per rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, C(2017) 1600.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

Queste misure devono essere attuate in piena conformità con il diritto primario, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'acquis dell'UE in materia di migrazione. A tal fine, la direttiva sui rimpatri contiene già un congruo insieme di norme, che prevedono anche la possibilità di ricorso effettivo per impugnare una decisione di rimpatrio, il rispetto dell'unità familiare, l'interesse superiore dei minori e le esigenze specifiche delle persone vulnerabili.

La Commissione continuerà a monitorare l'applicazione e il rispetto della direttiva sui rimpatri al fine di affrontare le carenze specifiche dei sistemi nazionali. Al fine di fornire orientamenti sul modo in cui le disposizioni della direttiva possono essere utilizzate per rafforzare l'efficacia dei rimpatri, la Commissione adotta oggi una **raccomandazione per rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva sui rimpatri**¹¹. Gli Stati membri dovrebbero prendere provvedimenti immediati in linea con questa raccomandazione. Inoltre, il manuale sui rimpatri¹², che fornisce orientamenti sull'interpretazione e l'applicazione pratica delle disposizioni della direttiva rimpatri, deve essere ulteriormente aggiornato anche al fine di garantire la coerenza con questa raccomandazione.

Sulla base dell'esperienza acquisita con l'attuazione della presente raccomandazione e in funzione della necessità di intraprendere ulteriori azioni per aumentare sostanzialmente i tassi di rimpatrio, la Commissione è pronta ad avviare una revisione della direttiva sui rimpatri.

Le prossime tappe

- Gli Stati membri dovrebbero adottare azioni immediate in linea con la raccomandazione della Commissione.
- La Commissione provvederà ad aggiornare il manuale sui rimpatri, tenendo anche conto della raccomandazione entro la metà del 2017.
- La Commissione, unitamente agli Stati membri, continuerà a controllare l'applicazione e il rispetto della direttiva sui rimpatri, in particolare mediante la valutazione di Schengen in materia di rimpatrio.
- Con il sostegno da parte della Commissione, gli Stati membri dovrebbero individuare le buone pratiche per scoraggiare i soggiorni irregolari dei cittadini dei paesi terzi nel 2017.

I. 2 - Affrontare gli abusi in relazione alle procedure di asilo

I richiedenti asilo respinti rappresentano una percentuale importante dei migranti irregolari presenti nel territorio dell'Unione. Mentre molte persone che arrivano nell'Unione europea fuggono da guerre, violenze e persecuzioni, altri utilizzano le domande di asilo per prolungare la loro presenza in Europa e per evitare il rimpatrio. Spesso, le domande di asilo palesemente infondate sono presentate durante le ultime fasi della procedura di rimpatrio, persino giorni o ore prima della partenza, al solo scopo di ritardare o impedire il rimpatrio. Questo comporta un pesante onere per i sistemi di asilo degli Stati membri.

Il caso dei cittadini nigeriani è un esempio eloquente: oltre 37 000 cittadini nigeriani sono entrati nell'Unione europea in maniera irregolare nel 2016 – la prima nazionalità ad arrivare

¹¹ Raccomandazione della Commissione dell'1.3.2017 per rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, C(2017) 1600.

¹² C(2015) 6250 final.

attraverso la rotta del Mediterraneo centrale – e più di 47 000 domande di asilo da parte di cittadini nigeriani sono state registrate nel 2016. Per i primi tre trimestri del 2016, il tasso di riconoscimento delle domande di asilo presentate da cittadini nigeriani è stato pari all'8%, il che significa che, probabilmente, oltre 40 000 domande presentate nel 2016 potrebbero in linea di principio essere respinte.

Al fine di evitare situazioni di questo tipo, gli **Stati membri dovrebbero sfruttare immediatamente tutte le possibilità offerte dall'attuale legislazione in materia di asilo al fine di ovviare agli abusi del sistema di asilo** da parte dei migranti irregolari che non necessitano di protezione internazionale. Essi dovrebbero in particolare applicare le disposizioni concernenti le procedure accelerate di asilo, il trattamento delle domande reiterate, l'effetto sospensivo non automatico dei ricorsi, in particolare per i migranti provenienti da paesi che sono ritenuti sicuri o vantano un basso tasso di riconoscimento.

È di fondamentale importanza che le procedure di asilo e rimpatrio procedano insieme senza intoppi. Un processo decisionale rapido e efficace è nell'interesse sia dei richiedenti in buona fede che degli Stati membri. Pertanto, il collegamento formale tra i due processi e una migliore comunicazione e uno scambio di informazioni più efficace tra le autorità responsabili delle procedure di asilo e di rimpatrio sono essenziali.

A più lungo termine, la riforma del sistema europeo comune di asilo, prevista dalla Commissione nel 2016, offrirà anche nuove opportunità per garantire collegamenti semplificati ed efficienti tra le procedure di asilo e di rimpatrio. In particolare, la proposta di regolamento sulle procedure di asilo¹³ prevede l'istituzione di procedure più rapide per rispondere alle domande di asilo manifestamente infondate e delle domande reiterate senza prospettive concrete di successo, nonché per i migranti provenienti da paesi terzi sicuri e da paesi di origine sicuri, riducendo il rischio che le operazioni di rimpatrio siano indebitamente annullate o rinviate.

Le prossime tappe

- Gli Stati membri dovrebbero semplificare le procedure di asilo in linea con la legislazione dell'Unione europea vigente per ridurre gli abusi del sistema di asilo finalizzati ad evitare il rimpatrio.
- Gli Stati membri dovrebbero ricorrere a procedure di asilo e procedure di inammissibilità accelerate in linea con la legislazione dell'Unione europea per far fronte alle domande di asilo palesemente infondate, comprese le domande reiterate. Gli Stati membri non dovrebbero garantire un effetto sospensivo automatico in caso di ricorsi in base a tali motivi.
- Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure amministrative necessarie per collegare meglio le procedure di asilo e quelle di rimpatrio e migliorare il coordinamento tra le autorità competenti.

¹³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2016) 467 final.

I.3 - Potenziare la condivisione delle informazioni per poter eseguire i rimpatri

Il fermo, l'identificazione e il monitoraggio dei migranti irregolari sono presupposti essenziali per garantire l'effettivo rimpatrio. Ciò richiede uno scambio sistematico di informazioni all'interno degli Stati membri (autorità responsabili dei rimpatri e altre autorità governative, compresi servizi sanitari, sociali e di istruzione), ma anche tra Stati membri nonché con le autorità dell'UE. La disponibilità di informazioni tempestive può aiutare gli Stati membri a orientare meglio e pianificare le loro attività di rimpatrio. Tuttavia, la maggior parte delle informazioni necessarie non è ancora disponibile. Non sono disponibili statistiche affidabili sui soggiornanti fuoritermine in assenza di un sistema di ingressi/uscite e sono disponibili soltanto informazioni limitate sull'effettiva esecuzione delle decisioni di rimpatrio.

Gli Stati membri dovrebbero pertanto raccogliere dati esaustivi in tempo reale a livello nazionale per avere una chiara e accurata visione d'insieme sulla situazione della migrazione irregolare utilizzando l'applicazione di gestione integrata dei rimpatri (IRMA). Gli Stati membri hanno inoltre l'obbligo di inserire nel SIS tutti i documenti invalidati, quali i permessi di soggiorno, a fini di sequestro. La Commissione esorta gli Stati membri a garantire che questo obbligo sia rispettato in maniera sistematica.

A sostegno degli Stati membri, la Commissione sta già lavorando per garantire un contesto favorevole per l'attuazione dei rimpatri in tutta l'Unione europea, tramite uno scambio sistematico di informazioni. Nel corso del 2016 la Commissione ha avanzato varie proposte relative al perfezionamento dei sistemi d'informazione esistenti (**Sistema di informazione Schengen**¹⁴, **Eurodac**¹⁵) o alla creazione di nuovi sistemi (**Sistema di ingressi/uscite**¹⁶, **Sistema europea di informazione e autorizzazione relativo ai viaggi**¹⁷) che contribuiranno a colmare alcune delle attuali carenze sul piano delle informazioni.

Nell'ambito della valutazione del **Sistema d'informazione visti (VIS)**, gli Stati membri hanno segnalato che utilizzano sempre più questo sistema per l'identificazione dei migranti irregolari. Tuttavia, i dati del sistema di informazione visti da soli non sono generalmente riconosciuti dai paesi terzi come mezzi di prova della cittadinanza o sono necessarie ulteriori indagini. Il fatto che le copie dei passaporti non siano conservate in questo sistema fa sì che l'acquisizione di una copia dall'ambasciata che ha rilasciato un visto Schengen richiede tempi lunghi o è addirittura impossibile. La Commissione intende pertanto **avviare uno studio di fattibilità** relativo alla conservazione nel sistema di informazione sui visti di una copia dei documenti di viaggio delle persone che hanno richiesto un visto, ivi compresa una copia del loro passaporto.

Inoltre, la Commissione ha avviato uno studio per esaminare la **fattibilità tecnica di un archivio dei permessi di soggiorno UE**, anche al fine di agevolare l'applicazione delle legislazione quando un migrante che ha il diritto di soggiornare sul territorio di un solo Stato membro si reca illegalmente in un altro Stato membro¹⁸.

¹⁴ COM(2016) 881, 882 e 883 final.

¹⁵ COM(2016) 272 final.

¹⁶ COM(2016) 194 final.

¹⁷ COM(2016) 731 final.

¹⁸ Articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sui rimpatri.

Parallelamente la Commissione ha istituito un gruppo di esperti ad alto livello sui sistemi di informazione e l'interoperabilità per garantire l'uso effettivo di questi strumenti. Le autorità competenti per l'immigrazione dovrebbero trarre vantaggi da questi lavori e poter ottenere in un'unica ricerca tutte le informazioni sui migranti irregolari disponibili in tutti i sistemi di ricerca¹⁹.

Gli Stati membri inoltre attribuiscono sempre maggiore importanza all'uso più adeguato delle **informazioni sulle condanne penali** in relazione alle decisioni che pongono fine al soggiorno regolare, in modo da agevolare i rimpatri di cittadini di paesi terzi e di apolidi con precedenti penali. In giugno la Commissione presenterà una proposta legislativa rivista relativa alla creazione di una banca dati centralizzata contenente dati identificativi dei cittadini di paesi terzi condannati al fine di individuare lo Stato o gli Stati membri di condanna e pertanto di rafforzare l'efficacia dell'attuale **sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)**.

A momento di adottare le decisioni di rimpatrio, gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle decisioni di condanna per reati gravi nell'Unione europea per valutare la situazione individuale dei migranti irregolari, ad esempio per quanto riguarda il rimpatrio volontario, le esigenze cautelari di trattenimento e la durata del divieto d'ingresso.

Le prossime tappe

- La Commissione avvierà uno studio di valutazione d'impatto sulla fattibilità e le implicazioni della conservazione di una copia del documento di viaggio delle persone che hanno richiesto un visto nel sistema d'informazione visti al fine di agevolare l'identificazione dei migranti irregolari.
- La Commissione esaminerà entro settembre 2017 la fattibilità tecnica di un archivio dei permessi di soggiorno dell'UE.
- Gli Stati membri saranno tenuti a registrare rapidamente nel SIS tutti i permessi di soggiorni ritirati, scaduti e invalidati.
- Al momento di adottare le decisioni di rimpatrio gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle precedenti condanne per reati gravi nell'Unione europea.

I.4 - Migliorare le procedure di rimpatrio e favorire il reinserimento

La direttiva sui rimpatri stabilisce chiaramente che **a livello di UE il rimpatrio volontario è preferibile a quello forzato**, se non compromette la finalità della procedura di rimpatrio. I pacchetti di rimpatrio volontario assistito e di reinserimento di norma prevedono degli incentivi per incoraggiare il rimpatrio.

Migliorare ulteriormente la diffusione delle informazioni sul rimpatrio volontario ai migranti irregolari è indispensabile al fine di garantire che questi ultimi abbiano accesso a informazioni accurate, anche quando è più probabile che facciano affidamento soprattutto sulle fonti di informazioni informali in seno alle loro comunità, ma anche quando si rifiutano di ottemperare a una misura di rimpatrio e/o non si fidano delle autorità preposte all'immigrazione.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – *Fifth progress report towards an effective and genuine Security Union*, COM(2017) 203 final.

Sempre più spesso i paesi di origine devono affrontare situazioni in cui i loro migranti irregolari che rientrano da Stati membri diversi beneficiano di pacchetti di aiuto al reinserimento di livelli diversi (contributi in contanti o in natura). Ciò rischia di indurre i paesi di origine a favorire solo i rimpatri dagli Stati membri che offrono aiuti al reinserimento più generosi o persino di provocare nell'Unione europea un fenomeno di ricerca delle condizioni di rimpatrio più vantaggiose (il cosiddetto “*return shopping*”) per quanto riguarda gli aiuti ai rimpatri volontari dei migranti irregolari. È pertanto essenziale al fine di migliorare i tassi di rimpatrio che **i pacchetti di reinserimento e, in generale, le pratiche di incentivazione al rimpatrio siano coerenti tra tutti gli Stati membri**. A tal fine, la Commissione sosterrà l'azione degli Stati membri mediante il gruppo di esperti sul rimpatrio in seno alla rete europea sulle migrazioni.

I migranti irregolari sono più inclini ad accettare gli aiuti al rimpatrio volontario se sanno che l'unica alternativa è il **rimpatrio forzato in quanto il soggiorno irregolare non sarebbe più un'opzione praticabile**.

L'efficacia dei programmi di rimpatrio volontario assistito e di reinserimento e delle misure di reinserimento che li accompagnano presuppongono norme comuni. Tutti gli Stati membri dovrebbero applicare le **linee guida sull'utilizzo di programmi di rimpatrio volontario assistito e di reinserimento** (che rivestono carattere non vincolante) approvate dal Consiglio il 9 giugno 2016 con l'obiettivo di intensificare la cooperazione e il coordinamento tra Stati membri.

Occorre rafforzare le capacità e le competenze a livello degli Stati membri per mettere a punto e gestire progetti e programmi connessi ai rimpatri. Pertanto le azioni che **prevedono la collaborazione tra Stati membri saranno incoraggiate nell'interesse dell'Unione europea nel suo complesso**. Nell'ambito di questi progetti si realizzeranno attività legate al rimpatrio, comprese misure di rimpatrio per tutti i tipi di assistenza di “*prerimpatrio*”, al potenziamento delle capacità e al reinserimento al fine di incrementare l'efficienza dei rimpatri. Questi progetti saranno collegati ad iniziative esistenti nell'ambito dell'approccio di gestione integrata dei rimpatri e saranno attuati attraverso la piattaforma dell'applicazione di gestione integrata dei rimpatri.

Le prossime tappe

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Col sostegno della Commissione, gli Stati membri dovrebbero garantire un approccio coerente in materia di assistenza al reinserimento e di pratiche generali di incentivazione al rimpatrio.- Gli Stati membri dovrebbero partecipare attivamente a programmi comuni per tutti i tipi di assistenza prerimpatrio. |
|--|

I.5 - Lavorare insieme

Una migliore cooperazione in materia di rimpatrio

È necessario che gli Stati membri migliorino e rafforzino le loro capacità in materia di rimpatri al fine di garantire **un approccio e una gestione più integrati e coordinati dei rimpatri**, come auspicato nella raccomandazione. Ciò dovrebbe contribuire a una

condivisione più efficace delle informazioni, a un approccio multidisciplinare e alla razionalizzazione di tutte le questioni connesse al rimpatrio. Gli Stati membri possono utilizzare i loro programmi nazionali del Fondo Asilo, migrazione e integrazione per sostenere il rafforzamento di queste capacità al fine di migliorare la pianificazione, il coordinamento e il follow-up fra le autorità di contrasto e quelle competenti in materia di immigrazione, le azioni coordinate con le autorità giudiziarie, le autorità competenti per il trattenimento, i sistemi di tutela legale e i servizi medici e sociali in modo da garantire reazioni rapide e adeguate qualora sia necessario un intervento multidisciplinare.

La Commissione, dal canto suo, garantirà il miglioramento del coordinamento e del follow-up con le controparti nazionali a livello dell'Unione europea nell'ambito dell'approccio di gestione integrata dei rimpatri; queste controparti utilizzano come piattaforma il gruppo di esperti sul rimpatrio in seno alla rete europea sulle migrazioni e le riunioni dei punti di contatto diretto dell'agenzia della Guardia costiera e di frontiera europea.

Il piano d'azione in materia di rimpatri del 2015 menzionava l'istituzione **di una rete di punti di contatto degli Stati membri sulla revoca dei permessi di soggiorno** che doveva essere istituita dalla Commissione ma non è ancora stata realizzata. Gli Stati membri hanno già la possibilità di inserire nel SIS tutti i permessi di soggiorno revocati, scaduti e invalidi, consentendo agli agenti sul terreno di verificare lo status del titolare di un permesso di soggiorno.

Le prossime tappe

- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero rafforzare ulteriormente il coordinamento nell'ambito dell'approccio di gestione integrata dei rimpatri.
- La Commissione istituirà una rete di punti di contatto degli Stati membri sulla revoca dei permessi di soggiorno nel 2017.

Applicazione per la gestione integrata dei rimpatri (IRMA)

L'applicazione per la gestione integrata dei rimpatri è un **sistema di scambio di informazioni ad accesso limitato destinato agli esperti degli Stati membri** che agevola già la pianificazione, l'organizzazione e l'attuazione delle attività di rimpatrio e riammissione da parte degli Stati membri con l'obiettivo di aumentare ulteriormente i tassi di rimpatrio. Essa offre anche informazioni sugli aspetti seguenti: migliori pratiche e orientamenti per paese terzo, legislazione, programmi di rimpatrio, dati sulle operazioni di rimpatrio e statistiche.

Il sistema è stato introdotto in tutti gli Stati membri, nonché in Norvegia e Svizzera. Le informazioni che fornisce consentono inoltre all'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera di svolgere un ruolo più proattivo nella pianificazione delle operazioni di rimpatrio congiunte e di pianificare meglio le operazioni di rimpatrio.

È già previsto l'ulteriore sviluppo dell'applicazione per la gestione integrata dei rimpatri al fine di **migliorare la raccolta di dati sulle operazioni di rimpatrio e riammissione**. La Commissione sta mettendo a punto strumenti informatici dedicati nell'ambito dell'applicazione per la gestione integrata dei rimpatri in modo che tali informazioni siano messe a disposizione degli Stati membri e dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera attraverso un unico canale. Ciò consentirà di razionalizzare la raccolta dei dati per

quanto riguarda l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e EUROSTAT e pertanto di limitare l'onere amministrativo dovuto alle molteplici richieste di dati. La frequenza di raccolta dei dati sarà mensile. La Commissione e gli Stati membri avranno accesso a questi dati in modo limitato. L'entrata in vigore del sistema d'informazione Schengen rivisto agevolerà ulteriormente questo processo. Le informazioni in tempo reale sull'adozione e il rispetto delle decisioni di rimpatrio saranno messe a disposizione nell'applicazione di gestione integrata dei rimpatri.

Inoltre, occorre mettere a punto un sistema informatico autonomo per il trattamento dei casi di rimpatrio a livello nazionale per gli Stati membri che ancora non dispongono di un sistema di questo tipo. Ciò consentirà una gestione standardizzata più efficiente e una panoramica dei rimpatriati in applicazione delle procedure decisionali nazionali.

Al fine di agevolare la cooperazione con i paesi terzi, sono necessari dati individuali riguardo ai rimpatriandi, come i dati di identificazione e i documenti giustificativi necessari. Tali dati devono essere comunicati in condizioni di sicurezza ai governi dei paesi terzi affinché sia confermata la cittadinanza del rimpatriando e che siano rilasciati i documenti di viaggio necessari. Per farlo in modo efficiente, è necessario dotare la piattaforma dell'applicazione di gestione integrata dei rimpatri di **un'interfaccia IT unica per la gestione dei casi di riammissione**, senza darne l'accesso ai paesi terzi e, viceversa, senza che gli Stati membri abbiano accesso al sistema dei paesi terzi.

Questi sviluppi sono finanziati dalla Commissione nell'ambito del programma di lavoro pluriennale 2017-2018 della rete europea sulle migrazioni.

Le prossime tappe

- Gli Stati membri dovrebbero fornire ogni mese i dati richiesti sul rimpatrio per l'applicazione di gestione integrata dei rimpatri.
- La Commissione metterà a disposizione sia un sistema IT autonomo per il trattamento dei casi di rimpatrio a livello nazionale sia l'interfaccia comune corrispondente nell'applicazione di gestione integrata dei rimpatri.
- La Commissione metterà a punto un'interfaccia IT unica per la gestione dei casi di riammissione destinata alla piattaforma dell'applicazione di gestione integrata dei rimpatri.
- La Commissione sosterrà l'ulteriore sviluppo, nell'ambito dell'architettura IT dell'applicazione di gestione integrata dei rimpatri, delle capacità di coordinamento degli Stati membri in materia di rimpatri.

Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

L'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera è parte integrante dell'impegno dell'Unione europea per istituire un quadro operativo europeo che renda più efficace il sistema di rimpatrio dell'Unione. Il nuovo regolamento relativo all'Agenzia europea della guardia di frontiera fa del rimpatrio dei migranti irregolari un ambito di azione prioritario dell'Agenzia, consentendo a quest'ultima di rafforzare considerevolmente il sostegno fornito agli Stati membri e di sviluppare nuove attività nel settore dei rimpatri. I progressi dell'Agenzia nell'attuazione del nuovo mandato e delle azioni individuate nel presente piano d'azione

rinnovato saranno monitorati nelle relazioni della Commissione sulla messa in opera dell'Agazia europea della guardia costiera e di frontiera.

Il mandato ampliato dell'Agazia consente a quest'ultima di fornire assistenza in tutti gli ambiti dei rimpatri. Copre infatti le partenze volontarie e i rimpatri forzati autorizzando l'Agazia ad organizzare operazioni di rimpatrio (da uno o piú Stati membri) e a collaborare con i paesi terzi affinché migliorino la loro capacità di cooperare con gli Stati membri durante le operazioni di rimpatrio. L'Agazia, già da quest'anno, deve esercitare pienamente il proprio mandato, sviluppando nuove modalità di sostegno degli Stati membri.

Il ruolo dell'Agazia nelle attività di rimpatrio a livello europeo inizia con le attività dette di "pre-rimpatrio" che occorre continuare a intensificare, in particolare per quanto concerne il sostegno all'identificazione dei migranti irregolari e al rilascio da parte dei paesi terzi di documenti di viaggio per il rimpatrio di questi migranti. Occorre continuare ad organizzare missioni di identificazione dai principali paesi terzi in conseguenza delle quali le autorità partecipanti rilasciano documenti di viaggio durante o immediatamente dopo tali missioni. L'Agazia dovrebbe inoltre definire e sviluppare ulteriormente altri strumenti che possono consentire la rapida identificazione dei migranti irregolari e il rilascio di documenti di identità e di viaggio da parte dei paesi terzi.

Attualmente disponiamo di poche informazioni sui principali rischi operativi e le sfide che gli Stati membri devono affrontare in materia di rimpatri, e sul modo in cui l'Agazia potrebbe essere disposta a aiutare le autorità nazionali a farvi fronte. Una volta che l'Agazia europea della guardia costiera e di frontiera avrà completato la mappatura delle capacità e delle esigenze degli Stati membri, dovrebbe elaborare piani di intervento specifici, concepiti su misura. Questi piani daranno una chiara indicazione sulle competenze necessarie per ciascun Stato membro e sul modo in cui l'Agazia può contribuire a o varare dei progetti pilota.

Occorrerebbe inoltre ricorrere in misura maggiore a "operazioni di rimpatrio collettive", nell'ambito delle quali le autorità dei paesi terzi organizzano rimpatri dei propri cittadini dall'Unione europea conformemente alle disposizioni del regolamento concernente l'Agazia europea della guardia costiera e di regolamento. Tali operazioni possono potenzialmente rafforzare ulteriormente le capacità di rimpatrio dell'Europa in modo efficiente sotto il profilo dei costi: l'Agazia dovrebbe pertanto investire maggiormente per sostenere la capacità dei paesi terzi di partecipare a tali operazioni, anche attraverso formazioni specifiche. Le modalità delle operazioni di rimpatrio congiunte coordinate dovrebbero essere in linea con la "Guida per le operazioni congiunte di rimpatrio per via aerea coordinate da Frontex" del 12 maggio 2016.

Da ultimo, ma non per importanza, vi è l'urgente necessità che l'Agazia predisponga un meccanismo per assistere gli Stati membri nello svolgimento dei rimpatri con voli commerciali destinato a finanziare i rimpatri volontari e forzati degli Stati membri organizzati in questo modo. Inoltre, l'Agazia dovrebbe negoziare accordi quadro con le compagnie aeree che potrebbero essere utilizzati se necessario dalle autorità nazionali responsabili dei rimpatri, fissando le condizioni generali per l'uso dei voli commerciali (ad esempio numero di rimpatriati a bordo, numero di persone di scorta) e per garantire che un numero di posti possa essere rapidamente reso disponibile a bordo di voli verso le principali località di rimpatrio.

Per far fronte all'ulteriore carico di lavoro che tali attività comportano, e soddisfare pienamente le aspettative connesse al suo nuovo mandato, l'Agazia dovrebbe adottare

misure immediate per garantire che le posizioni vacanti siano occupate e che lo stanziamento assegnato alle attività di rimpatrio sia interamente utilizzato.

Le prossime tappe

Nel 2017 l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera dovrebbe:

- aumentare il personale dell'unità di sostegno ai rimpatri entro giugno;
- predisporre un meccanismo in materia di voli commerciali entro giugno;
- intensificare l'assistenza pre-rimpatrio organizzando missioni di identificazione entro giugno;
- portare a termine la mappatura delle capacità e delle esigenze in termini di rimpatri degli Stati membri entro giugno;
- intensificare la formazione delle autorità dei paesi terzi che partecipano a operazioni di

I.6 - Finanziamenti dell'Unione europea per il rimpatrio e la riammissione

La Commissione fornisce una congrua assistenza finanziaria per aiutare gli Stati membri nell'organizzazione di rimpatri effettivi in linea con la direttiva sui rimpatri, nonché per sostenere la cooperazione pratica e la condivisione delle migliori pratiche in materia di rimpatrio e riammissione. Il principale strumento di finanziamento dell'UE per sostenere gli Stati membri in questo ambito è il Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI).

Gli Stati membri hanno assegnato circa 806 milioni di EUR alle attività in materia di rimpatrio e reinserimento attraverso i programmi nazionali concernenti il Fondo asilo, migrazione e integrazione per il periodo 2014-2020. Tali attività comprendono il sostegno all'impegno a livello nazionale degli Stati membri a favore del rimpatrio e delle iniziative congiunte europee a favore di rimpatrio e reinserimento (in particolare la rete europea dello strumento di reintegrazione – ERIN, l'iniziativa europea integrata per il rimpatrio – EURINT, la rete europea dei funzionari di collegamento per il rimpatrio – EURLO).

A partire dal 2014 inoltre è stato stanziato un aiuto di urgenza di 6,2 milioni di EUR per affrontare esigenze urgenti connesse al rimpatrio, quali il rimpatrio volontario assistito. Nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione sono state finanziate altre iniziative legate al rimpatrio e alla riammissione, tra cui lo strumento per il rafforzamento delle capacità di riammissione con il contributo 2015-2016 del Fondo pari a 12 milioni di EUR.

Le prossime tappe

Nel 2017 la Commissione:

- metterà ulteriori 200 milioni di EUR a favore di azioni legate al rimpatrio a disposizione degli Stati membri tramite i loro programmi nazionali del Fondo Asilo, migrazione e integrazione. Ciò consentirà di incrementare ulteriormente le capacità operative degli Stati membri in materia di assistenza pre-rimpatrio, rafforzamento delle capacità, reinserimento, ecc. al fine di aumentare il numero di rimpatri.
- incrementerà il bilancio per rafforzare la cooperazione tra l'UE e i suoi paesi partner in materia di riammissione nell'ambito dello strumento di rafforzamento delle capacità di riammissione.

II - Superare le sfide in materia di riammissione

Come annunciato nel piano d'azione del 2015 sul rimpatrio, l'Unione europea ha notevolmente intensificato il dialogo con i principali paesi di origine, sia in Africa che in Asia. Alcuni paesi d'origine cooperano per la riammissione dei loro cittadini, in linea con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale (e per i paesi ACP, anche ai sensi dell'articolo 13 dell'accordo di Cotonou), mentre molti altri paesi non collaborano in modo soddisfacente. Gli Stati membri segnalano in particolare difficoltà per ottenere i documenti di viaggio d'emergenza dai paesi terzi o per utilizzare, in alternativa, il documento di viaggio europeo, anche nei casi in cui l'identità e la nazionalità sono note.

Attraverso periodiche riunioni del comitato misto di riammissione e progetti specifici, l'intenso lavoro sull'**attuazione dei 17 accordi di riammissione esistenti** ha contribuito a rimuovere alcuni degli ostacoli alla riammissione migliorando nel contempo le pratiche nonché la comunicazione fra le autorità competenti. Tuttavia, in alcuni di questi paesi le disposizioni degli accordi non sono ancora pienamente rispettate nella pratica.

La Commissione ha registrato progressi nei **negoziati su nuovi accordi di riammissione**. I negoziati con la Bielorussia sono ormai quasi giunti al termine, e nel contempo sono stati avviati quelli con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania in parallelo con i negoziati sulla facilitazione dei visti. D'altro canto, i negoziati con il Marocco, che sono iniziati nel 2003 sono entrati in una fase di stallo e quelli con l'Algeria non sono stati neanche avviati, nonostante il mandato di negoziato risalga al 2002.

Con paesi con i quali un accordo di riammissione ufficiale non poteva essere perseguito, la Commissione si è concentrata sul **miglioramento della cooperazione pratica** mediante strumenti operativi come le procedure operative standard.

A seguito di una serie di **dialoghi ad alto livello**, la cooperazione in materia di obblighi di riammissione è ormai parte integrante del dialogo politico rinnovato dell'Unione europea con i paesi terzi. Il piano d'azione annunciava inoltre che l'assistenza e le politiche dell'Unione dovrebbero essere utilizzate per incentivare la disponibilità dei paesi partner a cooperare e quindi per **aumentare l'influenza esercitata dall'Unione europea in materia di riammissione**. Questa impostazione si è concretizzata nell'approccio fondato sul quadro di partenariato proposto del giugno 2016²⁰, che mira a conseguire una gestione congiunta della migrazione con i paesi di origine e di transito che riguarderà inizialmente l'Etiopia, la Nigeria, il Senegal, il Mali e il Niger.

L'applicazione e i risultati del **quadro di partenariato** sono illustrati in tre relazioni ad hoc del mese di ottobre e dicembre 2016 e del 1° marzo 2017²¹. Instaurando un dialogo con i paesi terzi tramite il quadro di partenariato e utilizzando tutti gli strumenti e le politiche disponibili²², si favorirà una migliore cooperazione ai fini dell'identificazione, del rilascio di nuovi documenti e della riammissione dei loro cittadini. In generale, andrebbero utilizzati approcci su misura per individuare tutti gli interessi, gli incentivi e gli effetti leva in gioco con un determinato paese partner, al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti e dar seguito agli

²⁰ Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 385 final del 7 giugno 2016.

²¹ COM(2016) 700 final del 18.10.2016 e 960 final del 14.12.2016.

²² Conformemente ai principi umanitari, gli aiuti umanitari non possono essere subordinati ad alcuna condizione.

impegni assunti; l'UE e gli Stati membri interessati dovrebbero mettere a disposizione del paese partner delle misure di sostegno specifiche – ad esempio, per un reinserimento efficace dei rimpatriati – garantendo in tal modo una gestione più efficiente della migrazione e, in tale contesto, un ulteriore miglioramento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione. Per conseguire questo risultato l'UE e gli Stati membri dovranno esercitare la loro capacità di influenza collettiva in maniera coordinata ed efficace.

Le prossime tappe

La Commissione intende:

- monitorare e affrontare gli attuali problemi inerenti all'attuazione degli accordi di riammissione;
- adoperarsi per concludere rapidamente i negoziati sugli accordi di riammissione con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania, e sforzarsi per avviare nel contempo il dialogo con il Marocco e l'Algeria;
- insieme agli Stati membri, intensificare gli sforzi per migliorare la cooperazione pratica stabilendo, di comune accordo con i paesi terzi, le procedure di riammissione, i canali di comunicazione e i flussi di lavoro, nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'Unione europea e i suoi Stati membri utilizzeranno, nel quadro di partenariato, la loro influenza collettiva in maniera coordinata ed efficace per stabilire con i paesi terzi approcci "su misura" per una gestione congiunta della migrazione e per migliorare ulteriormente la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione.

III – Conclusione

Insieme alla raccomandazione su come rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva sui rimpatri, il piano d'azione rinnovato prevede una serie di azioni mirate per consentire agli Stati membri e all'Unione europea di **migliorare sensibilmente i tassi di rimpatrio**. Nel contempo, questo approccio invierà ai migranti che non avranno il diritto di soggiornare nell'Unione europea il chiaro messaggio che non dovrebbero intraprendere il pericoloso viaggio per entrare illegalmente in Europa. Questo contribuirà anche a smantellare il modello di attività dei trafficanti di migranti.

Quando procedono ai rimpatri, le autorità nazionali competenti degli Stati membri devono applicare le norme e le procedure di cui alla direttiva sul rimpatrio in modo più efficace e diretto; nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie per un rimpatrio dignitoso in linea con la raccomandazione.

La Commissione, da parte sua e con il sostegno delle agenzie competenti dell'Unione europea, predisporrà **le misure di sostegno operativo individuate nel presente piano d'azione rinnovato** per rafforzare e sostenere ulteriormente gli Stati membri nell'attuazione del sistema di rimpatrio dell'Unione europea.

Inoltre la Commissione, in collaborazione con il SEAE, intensificherà gli sforzi per concludere accordi di riammissione e migliorare la cooperazione con i paesi terzi in questo

ambito, esercitando collettivamente la capacità di influenza in modo coordinato ed efficace nell'ambito del quadro di partenariato in materia di migrazione.

La Commissione valuterà i progressi compiuti e riferirà sull'attuazione della raccomandazione e del piano d'azione rinnovato entro dicembre 2017.