



Bruxelles, 24.1.2023
COM(2023) 45 final

DOCUMENTO STRATEGICO

Verso una strategia operativa per rimpatri più efficaci

Il presente documento strategico rappresenta il contributo della Commissione al processo di elaborazione della strategia operativa per rimpatri più efficaci definita nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Si basa sui contributi e sulle opinioni comuni emersi dalle discussioni in seno alla rete ad alto livello per i rimpatri, sotto la guida del coordinatore dell'UE per i rimpatri. Mira inoltre a informare le discussioni in seno al Parlamento europeo e al Consiglio sulla realizzazione del sistema comune dell'UE per i rimpatri. Su tale base, il coordinatore dell'UE per i rimpatri e la rete ad alto livello per i rimpatri completeranno a breve la strategia operativa, ne garantiranno l'attuazione e riferiranno periodicamente in merito.

L'istituzione di un **sistema comune ed efficace dell'UE** per i rimpatri è il pilastro centrale sia di sistemi ben funzionanti e credibili in materia di migrazione e asilo sia dell'approccio complessivo del **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo**¹. È inoltre una componente della strategia per uno **spazio Schengen** senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e **resiliente**² che permette di compensare l'assenza di controlli alle frontiere interne e pertanto è anche parte integrante del ciclo politico Schengen e della gestione europea integrata delle frontiere. Un sistema comune ed efficace dell'UE per i rimpatri dovrebbe anche avere un effetto deterrente al fine di contribuire a ridurre la **migrazione irregolare e non sicura**, previene lo sfruttamento dei migranti smantellando il modello di attività delle reti criminali di trafficanti e può promuovere percorsi legali sicuri.

Una delle principali innovazioni del nuovo patto volta al conseguimento degli obiettivi generali del patto stesso è la nomina del **coordinatore dell'UE per i rimpatri**, il quale riunisce i vari aspetti della politica di rimpatrio dell'UE e agevola un'attuazione fluida e interconnessa della procedura di rimpatrio³, coadiuvato da una rete ad alto livello per i rimpatri.

Il nuovo patto prevede che una strategia operativa sui rimpatri darà un **taglio strategico** alle attività del coordinatore dell'UE per i rimpatri e della rete ad alto livello. Basandosi sull'esito di discussioni approfondite, contributi utili e punti di vista comuni emersi dalle consultazioni con la rete ad alto livello per i rimpatri, la Commissione definisce nel presente documento strategico **gli obiettivi fondamentali e i quattro settori prioritari concreti e pratici** della strategia operativa volta ad affrontare le carenze e aumentare la coerenza reciproca nell'attuazione della politica dell'UE in materia di rimpatrio. L'allegato del presente documento strategico illustra le azioni specifiche che potrebbero essere attuate nei quattro settori prioritari.

In questi ultimi anni **sono stati compiuti notevoli progressi in materia di rimpatrio**. Sono in corso negoziati per la revisione del quadro legislativo dell'UE in materia di asilo e migrazione, settore del rimpatrio compreso (rifusione della direttiva rimpatri⁴, del regolamento sulla procedura di asilo⁵ e del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione⁶), che dovrebbero proseguire a pieno ritmo. Esistono attualmente 24 accordi e intese di riammissione dell'UE con paesi terzi, alcuni dei quali risultano efficienti, mentre

¹ COM(2020) 609 final.

² COM(2021) 277 final.

³ La rete ad alto livello per i rimpatri è presieduta dal coordinatore dell'UE per i rimpatri ed è composta da rappresentanti di tutti gli Stati membri e di Frontex.

⁴ COM(2018) 634 final.

⁵ COM(2020) 611 final.

⁶ COM(2020) 610 final.

per altri vi è la necessità di rafforzarne l'attuazione. Il meccanismo istituito dall'articolo 25 bis del codice dei visti⁷ ha stabilito un legame formale tra la politica in materia di visti e la cooperazione in materia di riammissione. Il regolamento sul sistema d'informazione Schengen⁸ è in vigore e diverrà applicabile a marzo 2023. Tra i progressi compiuti si annoverano anche un maggior numero di strutture e una più elevata attenzione al rimpatrio a livello nazionale, un rafforzamento del mandato e delle capacità di Frontex e maggiori sforzi per progredire verso un sistema comune ed efficace dell'UE per i rimpatri. Tutto ciò è segno di un orientamento positivo e di determinazione e indica elementi concreti di progresso su cui l'UE dovrebbe basarsi.

Nel processo di elaborazione della strategia operativa in materia di rimpatrio è importante **esaminare in modo critico ciò che funziona e ciò che non funziona**, trarre insegnamenti dal lavoro già svolto e concepire una strategia operativa per continuare ad attuare le priorità politiche comuni dell'UE nel settore del rimpatrio.

1. SVILUPPI POSITIVI NEL SETTORE DEL RIMPATRIO

Il **sistema comune dell'UE per i rimpatri**, che combina strutture più salde all'interno dell'UE e una cooperazione più efficace con i paesi terzi, **va prendendo forma**. Parallelamente al rafforzamento del quadro legislativo dell'UE in materia di rimpatrio, sono stati messi in atto strumenti operativi e pratici che consentono una migliore collaborazione nell'intento di aumentare i rimpatri dall'UE.

Grazie al **meccanismo di valutazione Schengen**⁹, la legislazione e le prassi nazionali degli Stati membri sono ora maggiormente allineate agli obiettivi e alle disposizioni della direttiva rimpatri riveduta. Le raccomandazioni mirate e il monitoraggio di ciascuno Stato membro hanno portato a una serie di miglioramenti che spaziano da procedure nazionali più efficaci a una maggiore protezione dei diritti fondamentali. Inoltre le buone pratiche seguite in alcuni Stati membri sono segnalate ad altri Stati membri.

Sul fronte esterno, l'**approccio globale alla migrazione**, delineato nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, si concentra sulla creazione di partenariati vantaggiosi per tutti con i paesi terzi, compresa la promozione di una migliore cooperazione in materia di riammissione. Il nuovo patto inquadra la cooperazione con i paesi terzi in materia di migrazione come parte integrante delle relazioni globali dell'UE. Questo approccio è sostenuto da piani d'azione rivolti ai paesi di origine e di transito prioritari, nei quali si indicano gli obiettivi, le misure di sostegno e le scadenze previste, anche nel settore del rimpatrio.

Il **processo e il meccanismo istituiti dall'articolo 25 bis del codice dei visti**, che collega la cooperazione in materia di riammissione con la politica in materia di visti, e la valutazione annuale preparata dalla Commissione sono stati fondamentali per individuare e affrontare sfide concrete poste da determinati paesi e hanno favorito il processo di

⁷ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), come modificato dal regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019 (GU L 188 del 12.7.2019, pag. 25).

⁸ 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).

⁹ Regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio, del 9 giugno 2022, sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013 (GU L 160 del 15.6.2022, pag. 1).

rafforzamento del dialogo in materia di riammissione con i paesi terzi in cui è necessario migliorare la cooperazione. Un maggiore coordinamento tra l'UE e gli Stati membri relativamente alle notifiche comuni, anche nei pertinenti gruppi del Consiglio, e l'individuazione di compiti concreti per migliorare la cooperazione in materia di riammissione stanno dimostrando la loro efficacia. Gli accordi e le intese dell'UE vigenti in materia di riammissione facilitano la cooperazione pratica. Il trattamento dei casi di riammissione da parte di paesi terzi è notevolmente migliorato grazie alla digitalizzazione tramite i sistemi di gestione dei casi di riammissione.

Frontex, con il sostegno di un nuovo vicedirettore esecutivo assegnato ai rimpatri e della relativa divisione, svolge un ruolo importante nell'assistere gli Stati membri in tutte le fasi dei rimpatri volontari e forzati, anche per quanto riguarda la reintegrazione.

Con la prima **strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione**¹⁰, l'UE promuove un uso migliore e più diffuso del rimpatrio volontario e della reintegrazione al fine di **garantire un rimpatrio umano, efficace e sostenibile** delle persone prive del diritto di soggiorno regolare nell'UE, nell'ambito dell'obiettivo di aumentare i rimpatri in generale. L'attuazione della strategia procede bene: da aprile 2022 Frontex fornisce **pacchetti di reintegrazione standardizzati a livello dell'UE** ai paesi terzi tramite i **servizi congiunti di reintegrazione** per sostenere ulteriormente un approccio coerente; sono stati istituiti strumenti chiave per migliorare e aumentare la consulenza in materia di rimpatrio (strumenti informatici dedicati, un quadro di qualità per la consulenza, moduli di formazione Frontex utilizzati per formare i consulenti del corpo permanente, utilizzabili anche per i consulenti degli Stati membri). L'UE continua a **sostenere i rimpatri dai paesi di transito**, in particolare Turchia, Nord Africa e Balcani occidentali, verso i paesi di origine, al fine di alleviare la pressione migratoria sui paesi partner e contrastare la migrazione irregolare con un approccio che tenga conto dell'intero tragitto. In tale contesto, i lavori si concentrano sul rafforzamento della capacità dei paesi partner di rimpatriare i migranti che non soddisfano i requisiti per beneficiare della protezione internazionale e di sostenerli nella conclusione di accordi di riammissione con i paesi di origine. A ciò si aggiungono **iniziative finanziate dall'UE** nei paesi terzi per rafforzare la gestione della migrazione, sostenere il rimpatrio volontario dei migranti irregolari dai paesi di transito e favorire iniziative di reintegrazione individuali e a livello di comunità. Sebbene sia ancora presto per misurare gli effetti della strategia, Frontex segnala una tendenza negli ultimi due anni pari a circa il 58 % di rimpatri volontari dall'UE.

Un forte **coordinamento a livello dell'UE e il ricorso al sostegno di Frontex** producono notevoli risultati. A titolo di esempio, grazie al pieno coordinamento tra tutti i soggetti nazionali, la Commissione, Frontex e le pertinenti delegazioni dell'UE tramite un gruppo di lavoro specificamente istituito, Cipro si è rapidamente classificata tra i primi tre Stati membri per quanto concerne il numero di rimpatri assistiti da Frontex nel 2022, con oltre 2 000 cittadini di paesi terzi rimpatriati. Analogamente, il lavoro a sostegno degli Stati membri più colpiti nel contesto della strumentalizzazione della migrazione irregolare da parte del regime bielorusso dimostra il valore aggiunto della cooperazione coerente tra tutti i soggetti coinvolti.

Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 rafforza notevolmente il sostegno finanziario nel settore della migrazione affinché il **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo** sia attuato. È importante che i finanziamenti a livello dell'UE e degli Stati membri, in

¹⁰ COM(2021) 120 final.

particolare a titolo del Fondo Asilo, migrazione e integrazione, dello strumento di preadesione e dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, siano utilizzati, insieme ad altri obiettivi, al fine di promuovere un rimpatrio e una riammissione efficaci e una reintegrazione sostenibile.

Infine, la nuova funzionalità del sistema d'informazione Schengen sulle segnalazioni di persone oggetto di decisioni di rimpatrio, entrata in funzione nel marzo 2023, è un altro elemento importante del sistema comune dell'UE per i rimpatri. Essa apre la strada a una più stretta cooperazione, anche per quanto riguarda il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio emanate dagli Stati membri ai fini di una procedura di rimpatrio più rapida ed efficace.

2. SFIDE E OSTACOLI

La politica in materia di rimpatrio è complessa. Una debolezza importante è la **mancanza di dati attendibili** sul funzionamento del sistema di rimpatrio dell'UE, il che rende difficile individuare modi per migliorarne l'efficacia.

È necessario **razionalizzare e ottimizzare le procedure** in ciascuno Stato membro, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, tra cui la protezione dei dati personali, rendendo i rimpatri più rapidi ed efficaci. Sebbene siano stati compiuti molti progressi, gli Stati membri devono ancora far fronte a **strozzature** non trascurabili e alla mancanza di coordinamento tra i soggetti coinvolti nel processo. Le decisioni che pongono fine al soggiorno regolare non comportano sempre una decisione di rimpatrio e il mancato rispetto del periodo per il rimpatrio volontario non sempre comporta un rimpatrio forzato: un aspetto centrale per migliorare l'efficacia sta nel colmare tali lacune. Secondo Eurostat, su 340 515 decisioni di rimpatrio emesse nel 2021, quelle effettivamente eseguite sono state pari al 21 %. Inoltre solo cinque Stati membri sono responsabili dell'80 % dei rimpatri agevolati da Frontex. In considerazione dei ripetuti appelli degli Stati membri al rafforzamento del sostegno che Frontex può fornire nel settore del rimpatrio, è importante che tale sostegno sia sfruttato appieno, per esempio garantendo che i rimpatriandi siano a disposizione delle autorità per essere rimpatriati con voli organizzati dall'Agenzia. Come esposto nella comunicazione della Commissione "Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione"¹¹ e come rilevato anche nel processo di valutazione Schengen, i quadri giuridico e amministrativo dei rimpatri variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro e in ogni sistema nazionale si riscontrano **lacune e buone pratiche**. Tra i principali ostacoli a una politica in materia di rimpatrio efficace figurano differenze di rilievo tra le procedure di asilo e quelle di rimpatrio, la lunghezza delle procedure amministrative e giudiziarie, le difficoltà nel prevenire la fuga, l'insufficienza delle risorse, le infrastrutture e la limitata capacità amministrativa per dare seguito alle decisioni di rimpatrio, anche chiedendo la riammissione nei paesi terzi dato che il numero di richieste in tal senso è attualmente molto basso rispetto agli ordini di rimpatrio emanati (16 % nel 2021). Un migliore utilizzo del quadro giuridico esistente in materia di riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio potrebbe potenzialmente accelerare la procedura di rimpatrio e potrebbe rappresentare un ulteriore passo avanti verso un sistema comune dell'UE per i rimpatri.

¹¹ COM(2021) 56 final.

L'insufficiente **cooperazione dei paesi di origine** costituisce un'ulteriore sfida. L'efficacia e la tempestività dell'identificazione e del rilascio dei documenti di viaggio incidono notevolmente sui rimpatri: la lunghezza delle procedure e la loro mancanza di chiarezza aumentano il rischio di fuga e vanificano le procedure di rimpatrio. Alcuni paesi terzi inoltre non accettano i rimpatri non volontari, o li limitano a categorie specifiche (ad esempio, autori di reato), o non accolgono le domande di riammissione, riducendo in pratica il numero di rimpatri.

Da un punto di vista operativo, il primo passo per rendere le procedure di rimpatrio più efficaci e più rapide sta nell'**individuare tali lacune e tali sfide, nel risolverle e nel promuovere le buone pratiche esistenti**. In tal modo l'intero processo **diverrà più efficiente** e si garantirà la protezione dei **diritti fondamentali** dei migranti, nel rispetto del diritto dell'UE e della Carta dei diritti fondamentali.

La strategia operativa dovrebbe tenere conto della necessità di migliorare le procedure nazionali affinché vi sia coerenza tra gli sforzi nazionali e quelli dell'UE volti a migliorare la cooperazione con i partner internazionali in materia di rimpatrio e riammissione.

Nello spirito dell'**approccio "Team Europa"**, si dovrebbe promuovere una stretta interconnessione tra dimensione interna ed esterna a livello della politica, degli strumenti e dei portatori di interessi coinvolti. La strategia operativa dovrebbe essere integrata da approcci nazionali più uniformi e coerenti e da una più stretta cooperazione e **solidarietà** tra tutti gli Stati membri, rafforzando ulteriormente il sostegno fornito da **Frontex** e promuovendone l'uso da parte degli Stati membri.

3. PRINCIPI GUIDA E OBIETTIVI DELLA STRATEGIA OPERATIVA

Dopo un'analisi critica degli aspetti attualmente efficienti e di quelli inefficienti e dopo aver consultato i membri della rete ad alto livello, la Commissione ritiene che la strategia dovrebbe essere imperniata sulla ricerca di un **approccio uniforme e coerente tra il livello degli Stati membri e il livello dell'UE**, al fine di garantire l'efficacia dei rimpatri nell'ambito degli obiettivi generali della politica globale dell'UE in materia di migrazione e asilo.

Il coordinatore dell'UE per i rimpatri e la rete ad alto livello, con il sostegno di Frontex e, se del caso, in cooperazione con altre istituzioni dell'UE, **si adopereranno per rafforzare la coerenza e gli sforzi** degli Stati membri, per unire le forze e fornire sostegno reciproco al fine di rispondere alle esigenze e agli ostacoli immediati, e per sostenere con attività operative gli sforzi comuni di attuazione dei rimpatri nei confronti dei paesi terzi.

La **strategia operativa** non solo deve riflettere gli obiettivi strategici dell'UE in materia di rimpatrio¹², ma deve essere anche uno strumento flessibile in grado di rispondere costantemente ai cambiamenti delle priorità e delle circostanze politiche.

L'obiettivo principale della strategia operativa **dovrebbe essere quello di migliorare il funzionamento dei rimpatri affinché:**

¹² COM(2021) 56 final.

- il numero complessivo di rimpatri effettivi aumenti, in particolare i rimpatri verso paesi terzi in cui non vi sono ostacoli politici di rilievo, sulla base degli obiettivi fissati dagli Stati membri;
- i rimpatri siano attuati più rapidamente, sostenendo l'integrità e la credibilità dei sistemi di asilo degli Stati membri e scoraggiando gli attraversamenti irregolari delle frontiere; e
- i rimpatri siano sostenibili e coerenti con i valori e i diritti fondamentali europei.

Tale obiettivo principale potrebbe essere ulteriormente suddiviso nei seguenti **obiettivi operativi**:

- razionalizzare e ottimizzare le procedure di rimpatrio in ciascuno Stato membro, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, tra cui la protezione dei dati personali, rendendo i rimpatri più rapidi ed efficaci;
- aumentare i rimpatri volontari (sia in termini assoluti sia in percentuale del totale dei rimpatri) e la reintegrazione, promuovendo rimpatri più sostenibili nell'ambito dell'obiettivo generale di aumentare complessivamente i rimpatri;
- promuovere un approccio dell'UE in materia di rimpatrio più collaborativo e coerente tra gli Stati membri, la Commissione e Frontex, nello spirito dell'approccio "Team Europa", tenendo conto nel contempo delle relazioni globali con i paesi terzi partner; e
- migliorare i dati e le statistiche sul rimpatrio, sviluppando una politica in materia di rimpatrio più mirata, pianificata ed efficiente e una capacità di risposta operativa comune.

Gli obiettivi operativi richiederebbero la collaborazione tra Stati membri, Commissione e Frontex, con il contributo del Servizio europeo per l'azione esterna ed eventualmente delle delegazioni dell'UE, come necessario in settori prioritari in cui occorrono azioni collettive, in uno spirito di solidarietà e di cooperazione pratica. La strategia operativa dovrebbe inoltre dare a Frontex chiare istruzioni per contribuire concretamente al conseguimento di tali obiettivi.

4. QUATTRO SETTORI PRIORITARI PER RIMPATRI PIÙ EFFICACI ED EFFICIENTI

Sulla base delle discussioni svoltesi nelle prime due riunioni della rete ad alto livello e delle consultazioni bilaterali con gli Stati membri, la Commissione ha individuato quattro settori prioritari che possono costituire la base della strategia operativa:

- azioni mirate per rispondere alle esigenze e agli ostacoli immediati in modo coordinato;
- miglioramento dell'efficienza del sistema complessivo dei rimpatri accelerando il processo e colmando le lacune;
- incentivazione della consulenza in materia di rimpatrio e della reintegrazione quali elementi centrali dei sistemi di rimpatrio, sia per i rimpatri volontari che per quelli forzati;
- digitalizzazione della gestione dei rimpatri e miglioramento dell'analisi dei dati.

Tali settori rappresentano una combinazione di attività volte ad affrontare sia le esigenze immediate sia gli ostacoli per i quali sono necessari un coordinamento e un'azione congiunta, così come un lavoro strutturale a più lungo termine per migliorare l'efficacia del sistema di rimpatrio dell'UE. L'allegato del presente documento strategico illustra sia

le principali azioni suggerite per l'attuazione dei quattro settori prioritari sia gli obiettivi e gli indicatori che potrebbero essere utilizzati per monitorare i progressi compiuti.

I lavori dovrebbero passare rapidamente a una fase realmente operativa e dovrebbero contribuire alla realizzazione di una serie di linee di intervento faro.

Linee di intervento faro

- 1. Nelle prossime settimane, operazioni di rimpatrio congiunte mirate a livello operativo verso paesi terzi definiti, agevolate dalla Commissione e dal servizio europeo per l'azione esterna e attuate dagli Stati membri e da Frontex.**
- 2. Entro la fine del 2023, elaborazione di analisi e sviluppo di conoscenze situazionali in merito al funzionamento del rimpatrio, per consentire una pianificazione proattiva e sviluppare un'interpretazione comune di buona prestazione nel settore del rimpatrio, con la partecipazione di tutti i portatori di interessi.**
- 3. Raddoppio del numero di paesi terzi oggetto dei servizi congiunti di reintegrazione predisposti da Frontex e loro pieno utilizzo da parte degli Stati membri entro la fine del 2023.**
- 4. Ampliamento degli sforzi di digitalizzazione nel settore delle riammissioni mediante l'introduzione dei sistemi di gestione dei casi di riammissione per tutti i paesi terzi e gli Stati membri interessati.**
- 5. Completamento da parte di Frontex dell'analisi del divario di digitalizzazione relativamente a tutti gli Stati membri entro la fine del 2023.**
- 6. Istituzione della consulenza in materia di rimpatrio come competenza professionale in tutti gli Stati membri.**

La complessità, la sensibilità e l'elevato numero di portatori di interessi e di autorità coinvolti nel settore del rimpatrio richiedono un migliore coordinamento, discussioni aperte e strategiche in uno spazio di fiducia che riduca le distanze. Il lavoro del coordinatore dell'UE per i rimpatri della rete ad alto livello offre **l'opportunità di utilizzare un approccio pratico, sulla base delle esperienze positive degli Stati membri, per promuovere coerenza e una più stretta cooperazione pratica** al fine di sviluppare ulteriormente gli obiettivi della presente strategia operativa e progredire verso il loro conseguimento. Esistono diversi punti di forza e di debolezza sia a livello dell'UE sia a livello degli Stati membri, le priorità e le esigenze sono differenti e i lavori relativi ai diversi aspetti dovranno progredire parallelamente **verso un sistema comune ed efficace dell'UE per i rimpatri.**