

Conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio

1. Il Consiglio ribadisce che una politica coerente, credibile ed efficace relativa al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, che rispetti pienamente i diritti umani e la dignità delle persone interessate, nonché il principio di non respingimento (*non-refoulement*), è un elemento indispensabile della politica globale dell'UE in materia di migrazione.
2. Il Consiglio accoglie favorevolmente la comunicazione relativa al piano d'azione dell'UE sul rimpatrio con cui la Commissione risponde all'invito rivolto dal Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 ad istituire un apposito programma europeo di rimpatrio. Tanto il piano d'azione[1], quanto il manuale sul rimpatrio[2], presentati il 9 settembre 2015, contengono elementi pragmatici ed operativi al fine di incrementare la capacità degli Stati membri di rimpatriare i migranti irregolari e al contempo riconoscono appieno la necessità di rafforzare la cooperazione e il sostegno ai paesi d'origine e di transito.
3. Il Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 ha definito un elenco di misure da adottare in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione. Al fine di fare il punto dei progressi compiuti e di individuare le questioni ancora in sospeso, il Consiglio invita la Commissione a riferire al riguardo entro gennaio 2016. Il Consiglio invita inoltre la Commissione a dare rapidamente seguito con misure concrete a quanto annunciato nel piano d'azione dell'UE sul rimpatrio.
4. Occorre stanziare adeguate risorse finanziarie per aumentare l'efficacia del sistema di rimpatrio dell'UE, prestando particolare attenzione al sostegno agli Stati membri esposti a forti pressioni migratorie. Il Fondo Asilo, migrazione e integrazione sosterrà in modo sostanziale le attività di rimpatrio degli Stati membri che prevedono di destinare più di 800 milioni di EUR al rimpatrio nei programmi nazionali per il periodo 2014-2020. I finanziamenti per sostenere la cooperazione in materia di riammissione e reintegrazione dei rimpatriati, anche tra Stati membri e paesi terzi, dovrebbero provenire da tutti gli strumenti appropriati, in particolare il fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e di lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfolati in Africa e i programmi finanziari dell'UE. Il Consiglio accoglie inoltre con favore l'istituzione, da parte della Commissione, dell'apposito strumento per il rafforzamento delle capacità di riammissione nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione. In aggiunta, si dovrebbero assegnare adeguate risorse a Frontex per consentirle di incrementare in modo sostanziale il sostegno in materia di rimpatrio.
5. L'UE e i suoi Stati membri devono fare di più in materia di rimpatrio. Tassi di rimpatrio più elevati dovrebbero fungere da deterrente per l'immigrazione irregolare. La direttiva sul rimpatrio[3], in vigore dal gennaio 2009, dovrebbe essere applicata in modo coerente ed efficiente per garantire standard di esecuzione elevati e uniformi e mantenere un alto livello di fiducia reciproca tra gli Stati membri. Il Consiglio esorta la Commissione a valutare il funzionamento e l'attuazione della direttiva sul rimpatrio e ad individuare eventuali ostacoli a rimpatri effettivi, anche avvalendosi del meccanismo di valutazione Schengen[4]. Sulla base di tale valutazione, la Commissione è invitata a presentare, se del caso, proposte legislative per ovviare a tali ostacoli. Si dovrebbe fare un uso migliore dei sistemi d'informazione europei esistenti, in particolare del sistema d'informazione Schengen (SIS), del sistema d'informazione visti (VIS) e dell'EURODAC, che sono strumenti importanti che devono essere migliorati ulteriormente per consentire il miglioramento della raccolta, della condivisione e del coordinamento delle informazioni tra Stati membri a fini di rimpatrio. Il Consiglio attende con interesse le prossime proposte della Commissione, basate su uno studio di fattibilità, intese a introdurre l'obbligo di inserire nel SIS tutti i divieti d'ingresso e le decisioni di rimpatrio, in particolare al fine di consentirne il reciproco riconoscimento e l'esecuzione, quanto prima possibile nel 2016. In aggiunta, la legislazione riveduta in materia di frontiere intelligenti che sarà presentata prima della fine del 2015 dovrebbe contribuire ad un miglioramento nel settore del rimpatrio mediante la creazione di un registro di tutti gli spostamenti transfrontalieri di cittadini di paesi terzi. Il Consiglio accoglie inoltre con favore le proposte della Commissione riguardanti l'utilizzo dell'EURODAC a fini di rimpatrio. Gli Stati membri renderanno inoltre operativa, entro la fine del 2015, la rete di punti di contatto nazionali per lo scambio di informazioni al fine di agevolare la revoca dei permessi di soggiorno, in particolare per i migranti con precedenti penali.
6. Il Consiglio riconosce che i quadri giuridici e amministrativi nazionali svolgono da parte loro un ruolo centrale nel creare le condizioni favorevoli per un'efficace azione di rimpatrio dell'UE. In particolare, gli Stati membri devono sistematicamente emettere

decisioni di rimpatrio, adottare tutte le misure necessarie per la loro esecuzione e fornire risorse adeguate, anche in termini di dotazioni finanziarie e di personale, per consentire l'identificazione e il rimpatrio di cittadini di paesi terzi in situazione di soggiorno irregolare. Occorre adottare tutti i provvedimenti atti a garantire il rimpatrio effettivo dei migranti irregolari, compreso il ricorso al trattenimento come misura legittima di ultima istanza. In particolare, gli Stati membri dovrebbero rafforzare la loro capacità di trattenimento prima dell'allontanamento al fine di garantire la presenza fisica dei migranti irregolari destinati al rimpatrio nonché adottare misure per prevenire l'abuso di diritti e procedure.

7. La cooperazione pratica tra Stati membri in materia di rimpatrio è un elemento fondamentale per incrementare il tasso di rimpatrio. Gli Stati membri sono pertanto vivamente incoraggiati a fare un uso migliore delle competenze e a richiedere in modo più sistematico i servizi attualmente offerti da Frontex, quali l'impiego di squadre di screening nelle sue operazioni congiunte coordinate, l'assistenza nell'acquisizione dei documenti di viaggio dei migranti, l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte e la formazione del personale nazionale che partecipa alle operazioni di rimpatrio. Da parte sua, Frontex dovrebbe intensificare tutti gli sforzi volti a fare pieno uso del suo attuale mandato per assistere gli Stati membri nelle operazioni di rimpatrio e in altre attività pertinenti. Sebbene gli Stati membri siano i principali responsabili dell'esecuzione dei rimpatri, l'immediata creazione di un apposito ufficio rimpatri all'interno di Frontex dovrebbe consentire a quest'ultima di aumentare il suo sostegno agli Stati membri al fine, *tra l'altro*, di agevolare, organizzare e finanziare le operazioni di rimpatrio. Frontex deve continuare a fornire assistenza diretta ai singoli Stati membri e ottenere il diritto di organizzare operazioni di rimpatrio congiunte di propria iniziativa, tenendo conto delle esigenze degli Stati membri. Tutti gli Stati membri e Frontex coopereranno strettamente per svolgere un ruolo particolarmente attivo nella creazione e nel funzionamento dei punti di crisi (*hotspot*) in connessione con operazioni di rimpatrio, come sottolineato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 23 settembre 2015.

8. Il Consiglio esprime il suo pieno sostegno al rafforzamento di Frontex e attende con interesse il pacchetto legislativo che sarà presentato dalla Commissione nel dicembre 2015. A tale riguardo, il Consiglio accoglie con favore l'intenzione della Commissione di prendere in considerazione, sulla scorta dell'esperienza acquisita con i punti di crisi, la creazione di squadre Frontex di intervento rapido per il rimpatrio incaricate di offrire un sostegno agli Stati membri per l'identificazione, la cooperazione consolare con i paesi terzi e l'organizzazione di operazioni di rimpatrio.

9. Il Consiglio accoglie con favore l'intenzione della Commissione di incentivare e guidare un sistema integrato per la gestione dei rimpatri creando sinergie tra la strategia europea integrata per il rimpatrio verso paesi terzi (European Integrated Approach on Return towards Third Countries, EURINT), la rete europea dello strumento di reintegrazione (European Reintegration Instrument Network, ERIN) e la rete europea dei funzionari di collegamento per il rimpatrio (European Return Liaison Officers network, EURLO), nonché i funzionari di collegamento europei per la migrazione (European Migration Liaison Officers, EMLO) i funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (Immigration Liaison Officers, ILO) e i funzionari di collegamento di Frontex. Essi dovrebbero operare in uno spirito di reciproco sostegno, evitando doppioni, per migliorare l'efficienza del sistema di rimpatrio dell'UE. Le loro competenze ed esperienze dovrebbero essere ulteriormente condivise con gli Stati membri per un eventuale follow-up. Tutti gli Stati membri sono invitati a prendere in considerazione la partecipazione attiva alle suddette reti. Frontex dovrebbe garantire il coordinamento a livello operativo del sistema integrato di gestione dei rimpatri.

10. Tutti gli strumenti devono essere mobilitati per incrementare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione. Gli Stati membri, la Commissione e il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) daranno priorità alla riammissione in tutti i pertinenti contatti a livello politico con i paesi di origine dei migranti irregolari al fine di garantire che tali paesi ricevano un messaggio coerente, anche per quanto riguarda la necessità di un'attuazione piena ed effettiva degli accordi di riammissione esistenti nei confronti di tutti gli Stati membri. La cooperazione con i paesi di origine deve essere incentrata anche sull'identificazione dei migranti irregolari e sul rilascio di documenti di viaggio. In tale contesto è essenziale e deve essere privilegiata la collaborazione con le rappresentanze diplomatiche dei paesi di origine. Nel settore degli affari interni, il Consiglio esaminerà ulteriormente il legame tra accordi di facilitazione del rilascio dei visti e accordi di riammissione nel quadro della rifusione del codice dei visti, in particolare garantendo che le facilitazioni per il rilascio dei visti previste dal codice dei visti siano concesse solo previa valutazione della cooperazione in materia di riammissione con tutti gli Stati membri.

11. Il Consiglio sottolinea che la riammissione dei propri cittadini è un obbligo a norma del diritto internazionale consuetudinario e che tutti gli Stati devono attenersi a tale obbligo. Per quanto riguarda gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), tale obbligo è ulteriormente precisato all'articolo 13 dell'accordo di Cotonou[5], che impegna tutti gli Stati partecipanti a riammettere i propri cittadini senza ulteriori formalità. L'UE e i suoi Stati membri si adopereranno per garantire l'effettiva attuazione di tutti gli impegni in materia di riammissione, siano essi assunti attraverso accordi di riammissione formali, l'accordo di Cotonou o altre intese. Il Consiglio invita la Commissione, in stretta cooperazione con il SEAE, ad avviare rapidamente dialoghi bilaterali per rafforzare la cooperazione pratica con tutti i pertinenti paesi terzi di origine e di transito dei migranti irregolari, basandosi sull'esperienza degli Stati membri dell'UE che hanno realizzato positive operazioni di rimpatrio verso tali paesi terzi. Frontex, insieme alle reti incentrate sul rimpatrio, dovrebbe fornire sostegno operativo e tecnico. La Commissione e il SEAE dovrebbero informare periodicamente sui risultati di tali incontri e riferire, entro giugno 2016, sui progressi compiuti. Su questa base, il Consiglio invita la Commissione a proporre direttive di negoziato per accordi di riammissione con i pertinenti paesi di origine laddove sia necessario formalizzare le modalità di cooperazione pratica. Parallelamente, il Consiglio invita la Commissione ad

assicurare che i negoziati in corso sugli accordi di riammissione siano accelerati e conclusi al più presto.

12. Il Consiglio accoglie con favore l'introduzione del principio "più progressi, più aiuti" come modo per aumentare la pressione da parte dell'UE e degli Stati membri. È opportuno un giusto equilibrio tra incentivi e pressione per migliorare la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione e rimpatrio. Tale principio deve pertanto essere applicato in misura più ampia ed essere utilizzato attivamente in modo concertato, sia a livello dell'UE che a livello nazionale, collegando il miglioramento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione a benefici in tutti i settori politici, sulla base dell'esperienza acquisita con i progetti pilota sul rimpatrio. Il Consiglio invita la Commissione, unitamente al SEAE, a proporre, entro sei mesi, pacchetti globali e su misura da utilizzare nei confronti di paesi terzi al fine di rimediare ai problemi incontrati nel porre in atto un'effettiva riammissione. Tali pacchetti dovrebbero essere attuati subito dopo. Se opportuno, si dovrebbe ricorrere alla condizionalità per migliorare la cooperazione. In tale contesto, gli Stati membri sono incoraggiati a individuare elementi di pressione nei settori che rientrano nella loro competenza nazionale.

I dialoghi ad alto livello condotti dall'alto rappresentante, in cooperazione con gli Stati membri e la Commissione, dovrebbero contribuire ad individuare elementi di pressione e a migliorare la cooperazione in materia di riammissione.

13. La cooperazione con i paesi di origine e di transito è fondamentale per il successo delle operazioni di rimpatrio. Nel breve termine l'UE esaminerà le sinergie della diplomazia dell'UE sul terreno, attraverso le delegazioni dell'UE e in particolare gli EMLO, da utilizzare entro la fine del 2015 per Egitto, Marocco, Libano, Niger, Nigeria, Senegal, Pakistan, Serbia, Etiopia, Tunisia, Sudan, Turchia e Giordania.

14. Il Consiglio invita la Commissione, il SEAE e gli Stati membri, in particolare attraverso le loro rappresentanze al di fuori dell'UE e in stretta cooperazione con i funzionari di collegamento di cui al punto 9, a promuovere il lasciapassare dell'UE (un documento di viaggio standard per l'allontanamento di cittadini di paesi terzi)[6], che dovrebbe diventare il documento di viaggio comunemente accettato dai paesi terzi a fini di rimpatrio. Gli Stati membri si impegnano inoltre ad avvalersi con maggiore regolarità del lasciapassare dell'UE nelle operazioni di rimpatrio.

15. Premesso che il sostegno alla reintegrazione non costituisce una preconditione per il rimpatrio, occorrono ulteriori sforzi in termini di sostegno alla reintegrazione per garantire la sostenibilità del rimpatrio. È altresì necessario rafforzare la cooperazione pratica con le autorità del paese di origine al fine di migliorare la loro capacità di riammettere i propri cittadini in modo efficiente e tempestivo.

16. I programmi di rimpatrio volontario sono solitamente attuati dalle amministrazioni nazionali in vari paesi terzi. Se del caso, gli Stati membri dovrebbero predisporre e attuare progetti congiunti di reintegrazione che diventerebbero più completi e più efficienti in termini di costi grazie ad economie di scala. Gli Stati membri possono avvalersi dei finanziamenti disponibili, oltre che degli stanziamenti del Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che sono forniti dalla Commissione. Il Consiglio accoglie con favore l'intenzione della Commissione di controllare e valutare, mediante la rete europea sulle migrazioni, se le differenze tra i programmi dei vari Stati membri in materia di rimpatrio volontario e reintegrazione possano condurre a una ricerca dello Stato membro che offre le condizioni di rimpatrio più vantaggiose ("*return shopping*").

17. L'UE deve esaminare la possibilità di sviluppare capacità di accoglienza sicure e sostenibili e di fornire ai rifugiati e alle loro famiglie prospettive durature e procedure adeguate nelle regioni di paesi terzi esposte a pressioni migratorie fino a quando non possano tornare nel loro paese d'origine. Una volta soddisfatte le condizioni stabilite dalla direttiva 2013/32/UE[7], in particolare il principio di "non-refoulement" (non respingimento) di cui all'articolo 38, gli Stati membri possono considerare le domande di asilo di queste persone inammissibili per motivi inerenti al concetto di paese terzo sicuro a norma dell'articolo 33 di detta direttiva e procedere in seguito rapidamente al rimpatrio assistito. Parallelamente, è opportuno esplorare capacità regionali analoghe ai fini di un rapido rimpatrio di coloro a cui non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

[1] Doc. 11846/15

[2] Doc. 11847/15

[3] Questa direttiva non si applica a Regno Unito, Irlanda e Danimarca, conformemente ai protocolli n. 21 e n. 22 allegati al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

[4] Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013 (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

[5] Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (GU L 317 del 15.12.2000, pagg. 3-353).

[6] Raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994 concernente l'adozione di un documento di viaggio standard (lasciapassare) per l'allontanamento di cittadini di paesi terzi.

[7] Questa direttiva non si applica a Regno Unito, Irlanda e Danimarca, conformemente ai protocolli n. 21 e n. 22 allegati al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

