IT 2021

17

Relazione speciale

La cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione:

azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-X
Introduzione	01-13
Rimpatri e riammissioni	01-06
Accordi e meccanismi di riammissione	07-09
Governance	10-13
Estensione e approccio dell'audit	14-22
Osservazioni	23-119
I risultati dei negoziati con i paesi terzi non sono stati ottimali perché non sono state sfruttate a sufficienza le sinergie con gli Stati membri e fra le varie politiche	23-72
La Commissione e il SEAE hanno instaurato un dialogo sulla riammissione con i paesi terzi che contano il maggior numero di migranti irregolari non rimpatriati	24-25
La Commissione e il SEAE hanno compiuto progressi limitati nella conclusione di accordi di riammissione, ma hanno avuto più successo nel negoziare meccanismi di riammissione giuridicamente non vincolanti	26-38
I progressi nella creazione di sinergie con gli Stati membri e fra le varie politiche dell'UE sono stati insufficienti	39-72
Le azioni UE per agevolare la riammissione erano pertinenti, ma i risultati sono stati disomogenei e non è stato possibile valutare l'impatto	73-119
Le misure volte a migliorare la cooperazione pratica in materia di riammissione hanno prodotto risultati disomogenei	74-92
I progetti di sostegno allo sviluppo delle capacità e i progetti di reintegrazione sono stati utili e la maggior parte ha fornito le realizzazioni previste	93-105
I dati disponibili non hanno consentito un monitoraggio completo delle riammissioni	106-119

Conclusioni e raccomandazioni 120-135

Allegati

Allegato I – Principali ragioni del basso numero di rimpatri eseguiti dalla Grecia e dall'Italia

Allegato II – Inviti a creare e applicare incentivi

Conclusioni del Consiglio europeo

Comunicazioni della Commissione

Allegato III – Rassegna delle valutazioni della Corte sui progetti di rafforzamento delle capacità (RCBF)

Allegato IV – Rassegna delle valutazioni della Corte sui progetti di reintegrazione

Allegato V – Debolezze relative ai dati UE sui rimpatri e misure per affrontarle

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione, del SEAE e di Frontex

Risposte della Commissione e del SEAE

Risposta di Frontex (Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera)

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I Un sistema di rimpatrio efficace e ben gestito è una componente essenziale di una politica migratoria completa. Le inefficienze di tale sistema nell'UE costituiscono un incentivo alla migrazione irregolare. La difficoltà di cooperare con i paesi di origine dei migranti è uno dei motivi per cui il numero di migranti irregolari rimpatriati è modesto, come ha osservato la Corte nella relazione speciale n. 24/2019. Data l'importanza del tema, la Corte ha deciso di scandagliarlo ulteriormente, allo scopo di offrire un costruttivo contributo agli sforzi attualmente profusi e al dibattito in corso nell'UE.

II Nel presente audit, la Corte ha valutato se l'UE abbia rafforzato con efficacia la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione. Per rispondere a tale principale quesito di audit, ha esaminato se l'UE abbia compiuto progressi nel concludere con i paesi terzi accordi di riammissione pertinenti o meccanismi analoghi e se l'azione dell'UE abbia facilitato l'efficace adempimento, da parte di tali paesi, degli obblighi loro incombenti in questo ambito. L'attenzione è stata posta sui 10 paesi con il numero più elevato in assoluto di migranti irregolari non rimpatriati nel periodo 2014-2018. La Corte conclude che le azioni dell'UE per rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione sono stati pertinenti, ma hanno prodotto risultati limitati.

III Nel periodo 2015-2020, l'UE ha compiuto scarsi progressi nel concludere i negoziati per gli accordi UE di riammissione, che si sono incagliati prevalentemente in annosi problemi (primo fra tutti la clausola sui "cittadini di paesi terzi"). La Commissione ha avuto più successo nel negoziare meccanismi di riammissione giuridicamente non vincolanti, più flessibili nei contenuti. Per la riuscita dei negoziati sulla riammissione è stata cruciale la volontà politica manifestata dai paesi terzi.

IV La Corte ha constatato che i risultati dei negoziati con i paesi terzi non sono stati ottimali perché non sono state sfruttate a sufficienza le sinergie con gli Stati membri e fra le varie politiche. A livello dell'UE, sono stati modesti i progressi per creare incentivi strutturali che inducano i paesi terzi a ottemperare ai propri obblighi in materia di riammissione. Per la maggior parte, i progressi si sono osservati nell'ambito della politica dei visti: il nuovo codice dei visti ha fornito all'UE un meccanismo e strumenti per valutare periodicamente e promuovere la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione.

V La Corte ha constatato che, nei contenuti, gli accordi e i meccanismi UE di riammissione convenuti affrontavano la maggior parte dei comuni ostacoli a una più facile riammissione. In questo contesto, i comitati o gruppi di lavoro misti per la riammissione hanno costituito consessi per la valutazione periodica della cooperazione in materia di riammissione. Tuttavia, il carattere ricorrente di alcune problematiche discusse ne ha dimostrato la limitata efficacia.

VI Le reti dell'UE nel settore dei rimpatri sono riuscite a mettere in comune le risorse nazionali e i risultati da queste conseguiti sono stati apprezzati dai paesi partecipanti. Nelle attività espletate, le reti sono state progressivamente sostituite da Frontex, via via che il mandato di quest'ultima veniva ampliato. Inoltre, Frontex ha accresciuto il sostegno fornito agli Stati membri per le attività precedenti al rimpatrio e le operazioni stesse di rimpatrio. La Corte ha rilevato che le difficoltà incontrate dagli Stati membri nel localizzare i migranti irregolari, evitare che si rendano irreperibili e assicurare che si presentino ai colloqui erano una fonte importante di inefficienze nelle missioni di identificazione sostenute da Frontex.

VII La Corte ha esaminato sei progetti di rafforzamento delle capacità e 14 progetti di reintegrazione finanziati dalla Commissione. Ha constatato che i progetti erano pertinenti e hanno prodotto per la maggior parte le realizzazioni previste. Ritiene che la potenzialità di migliorare la cooperazione in materia di riammissione a livello strutturale risieda in particolare nello sviluppo di sistemi elettronici per la gestione dei casi di riammissione con i paesi terzi.

VIII La Corte ha riscontrato carenze relative ai dati dell'UE sui rimpatri in termini di completezza e di confrontabilità tra Stati membri. Negli anni recenti, la Commissione ha presentato proposte legislative volte a ovviare alla maggioranza delle debolezze sottostanti. Tuttavia, molte delle modifiche proposte non sono state ancora adottate o non sono entrate del tutto in vigore. Inoltre, continuano a mancare dati sulla rapidità delle procedure di riammissione e sulla sostenibilità della reintegrazione dei migranti rimpatriati.

IX A partire dalla revisione del codice dei visti del 2019, la Commissione è tenuta a valutare periodicamente la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione sulla base di dati attendibili. Questa valutazione periodica dovrebbe migliorare potenzialmente la raccolta e la condivisione dei dati dell'UE, nonché agevolare decisioni strategiche fondate su dati concreti nel settore della cooperazione per la riammissione. La mancanza in passato di un processo equivalente di raccolta dei dati sulla cooperazione in materia di riammissione, congiuntamente a carenze nei dati sui rimpatri, ha impedito agli auditor della Corte di valutare l'impatto generale delle azioni dell'UE volte a migliorare la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione.

X Alla luce delle risultanze dell'audit espletato, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- perseguire un approccio più flessibile nei negoziati sugli accordi di riammissione;
- creare sinergie con gli Stati membri per agevolare i negoziati in materia di riammissione;
- rafforzare gli incentivi alla cooperazione in materia di riammissioni per i paesi terzi;
- potenziare la raccolta di dati sulle riammissioni e sulla sostenibilità della reintegrazione.

Introduzione

Rimpatri e riammissioni

01 Un sistema di rimpatrio efficace e ben gestito è una componente essenziale di una politica migratoria completa. Nella relazione speciale n. 24/2019[1], la Corte ha individuato diverse ragioni per i bassi tassi di rimpatrio tra i migranti irregolari (cfr. ***allegato I***). Una di queste è la difficoltà di cooperare con i paesi di origine dei migranti stessi.

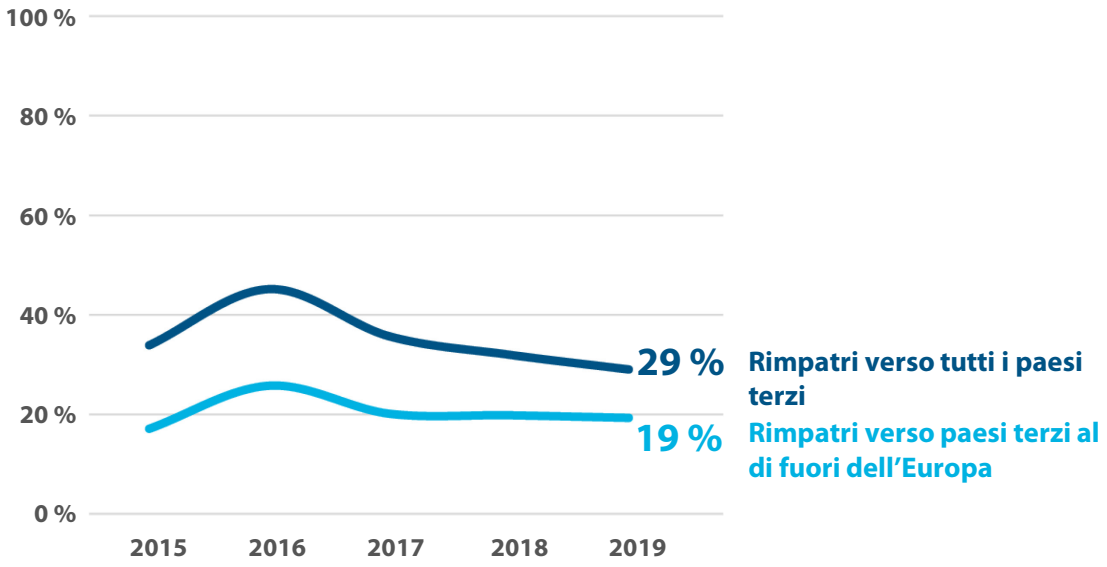
02 Le inefficienze del sistema di rimpatrio dell'UE costituiscono un incentivo alla migrazione irregolare[2]. A partire dal 2008, in media circa 500 000 cittadini stranieri all'anno sono stati invitati a lasciare l'UE perché vi erano entrati o vi stavano soggiornando senza autorizzazione. Tuttavia, solo un terzo di questi è effettivamente tornato in un paese terzo (il 29 % nel 2019). Questo "tasso di rimpatrio effettivo" scende sotto il 20 % quando si tratta di rimpatri in paesi al di fuori del continente europeo (cfr. ***figura 1***). I rimpatri effettivi si suddividono pressoché equamente fra rimpatri volontari e forzati.

---

[1] Relazione speciale n. 24/2019 della Corte dei conti europea "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati".

[2] Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final, pag. 9.

Figura 1 – Tasso di rimpatrio effettivo (UE-27)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat.

03 Il tasso di rimpatrio effettivo va utilizzato e interpretato con cautela. I dati sottostanti non sempre sono esatti né pienamente comparabili tra gli Stati membri dell'UE (cfr. paragrafi ***108***-***110***). Inoltre, un tasso modesto non è necessariamente dovuto solo a problemi nella cooperazione con i paesi terzi, ma anche a sfide interne, quali debolezze nella legislazione in materia di asilo e rimpatrio nonché nei sistemi, nelle procedure e nelle capacità degli Stati membri (cfr. paragrafo ***115***, ***allegato I*** e relazione speciale n. 24/2019). Pertanto, non andrebbe utilizzato esclusivamente il tasso di rimpatrio per trarre conclusioni sulla qualità della cooperazione in materia di riammissione da parte di un paese terzo.

04 La normativa sui rimpatri è parte dell'*acquis* dell'UE relativo sia alla gestione dell'immigrazione illegale che al funzionamento dello spazio Schengen. La procedura di rimpatrio è gestita prevalentemente dalle autorità nazionali. Tuttavia, la cooperazione con i paesi terzi per la riammissione dei migranti irregolari è necessaria in varie fasi della procedura di rimpatrio, in particolare per i migranti sprovvisti di documenti di viaggio validi (cfr. ***figura 2***). L'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (Frontex) può assistere gli Stati membri durante la procedura di rimpatrio.

Figura 2 – La procedura di rimpatrio, passo dopo passo

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di un documento originale di Frontex.

05 Si presume che uno Stato abbia l'obbligo di riammettere i propri cittadini in forza del diritto internazionale consuetudinario[3]. Per rafforzare tale obbligo, dagli anni novanta l'UE inserisce clausole sulla migrazione negli accordi con i paesi terzi. Nel 1999 il Consiglio ha deciso di introdurre clausole standard di riammissione in tutti gli accordi europei di associazione e cooperazione con i paesi terzi[4] (cfr. ***riquadro 1***). Una clausola di questo tipo è stata inserita anche nell'"accordo di Cotonou"[5].

[3] Cfr. ad esempio *Draft articles on the expulsion of aliens*, adottato dalla Commissione del diritto internazionale nella sua66a sessione nel 2014.

[4] Documento del Consiglio 13409/99 del 25 novembre 1999.

[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 (Accordo di Cotonou), articolo 13, paragrafo 5, lettera c), punto i).

Riquadro 1

Clausola standard di riammissione (1999)

Articolo A

La Comunità europea e lo Stato X decidono di cooperare per prevenire e controllare l'immigrazione illegale. A tal fine:

– lo Stato X accetta di riammettere tutti i suoi cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro della Comunità europea, su richiesta di quest'ultimo e senza ulteriori formalità […]

Gli Stati membri della Comunità europea e lo Stato X, inoltre, forniranno ai propri cittadini documenti d'identità all'uopo necessari.

Articolo B

Le Parti accettano di concludere, dietro richiesta, un accordo tra lo Stato X e la Comunità europea volto a disciplinare gli obblighi specifici degli Stati membri della Comunità europea e dello Stato X in materia di riammissione, compreso l'obbligo di riammettere i cittadini di altri paesi e gli apolidi […]

06 Nel 2015 il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a istituire un apposito "programma europeo di rimpatrio"[6]. Di conseguenza, la Commissione ha formulato un piano d'azione dell'UE sul rimpatrio[7]. Il piano definiva misure immediate e a medio termine per accrescere l'efficacia del sistema di rimpatrio dell'UE. Nel 2017 la Commissione ha adottato un "piano d'azione rinnovato"[8], con azioni aggiuntive da attuare parallelamente al piano d'azione esistente.

---

[6] Conclusioni del Consiglio europeo, 25 e 26 giugno 2015, EUCO 22/15, punto 5, lettera g).

[7] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio", COM(2015) 453 final.

[8] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea – un piano d'azione rinnovato", COM(2017) 200 final.

Accordi e meccanismi di riammissione

07 I paesi possono concludere accordi di riammissione per agevolare l'adempimento pratico degli obblighi di riammissione che incombono loro. Tuttavia, una reale cooperazione in materia di riammissione può esistere fra paesi anche senza che venga posto in essere uno specifico accordo di riammissione. Per contro, un accordo di riammissione non garantisce una cooperazione fluida.

08 Gli accordi di riammissione dell'UE (ARUE) sono conclusi tra l'UE e i paesi terzi. Si applicano parallelamente ma in via prioritaria rispetto agli accordi di riammissione bilaterali conclusi dai singoli Stati membri dell'UE[9]. L'UE ha concluso 18 ARUE giuridicamente vincolanti. Per altri sei paesi, il Consiglio ha dato mandato alla Commissione di avviare i negoziati (cfr. ***figura 3***).

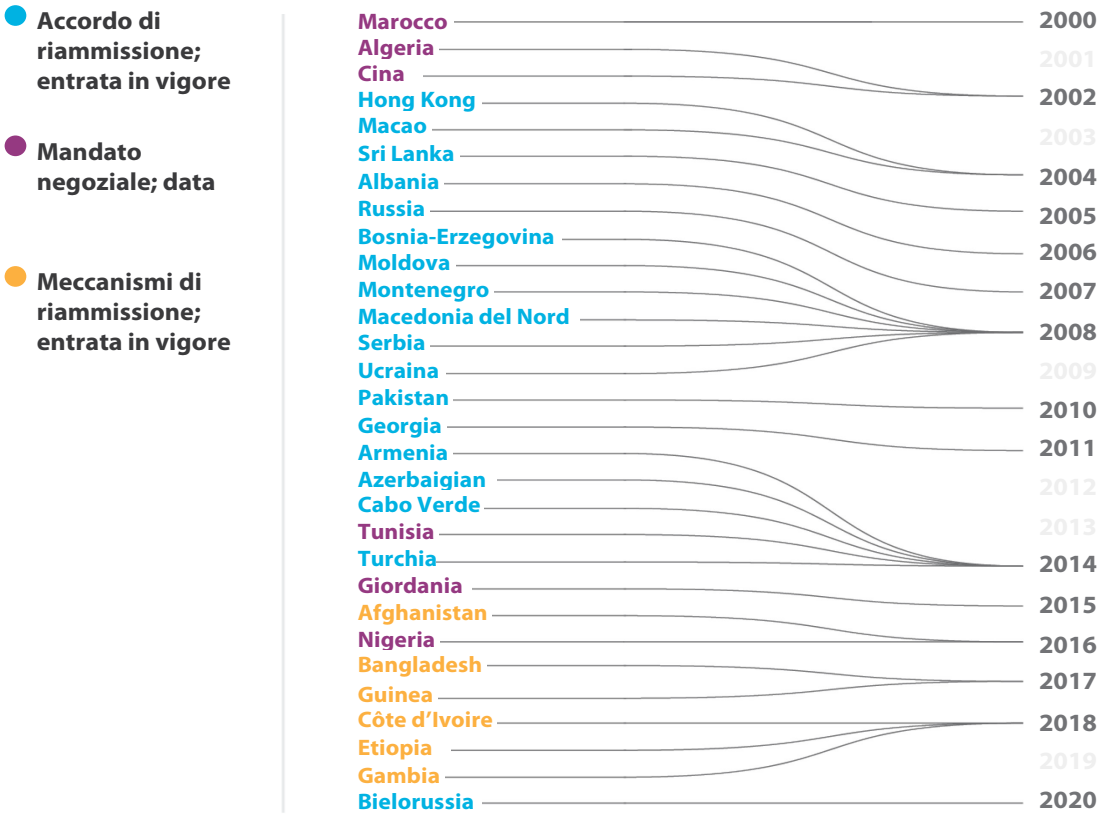
09 I paesi terzi potrebbero esser restii a partecipare a negoziati su accordi di riammissione, principalmente a causa di considerazioni politiche interne (in alcuni paesi tali accordi possono suscitare ostilità nell'opinione pubblica). Dal 2016 la Commissione si è quindi concentrata sullo sviluppo di meccanismi di cooperazione pratica con detti paesi e ha negoziato sei meccanismi giuridicamente non vincolanti di rimpatrio e riammissione (cfr. ***figura 3***). Il contenuto di questi meccanismi di natura pratica rimane riservato, tranne nel caso dell'Afghanistan[10].

---

[9] Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants*, Briefing, aprile 2015, EPRS_BRI(2015)554212_EN.

[10] Cfr. azione congiunta UE-Afghanistan per il futuro in materia di questioni migratorie.

Figura 3 – Mappa degli ARUE e dei meccanismi di riammissione non vincolanti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Governance

10 Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel 1999, all'UE sono state conferite competenze in materia di visti, asilo e immigrazione, compresa la facoltà di concludere accordi di riammissione[11]. Tale competenza è condivisa tra l'UE e gli Stati membri ("competenza concorrente")[12].

11 Gli ARUE sono negoziati con i paesi terzi sulla base di un mandato negoziale conferito dal Consiglio alla Commissione. La Commissione (in quanto capofila), insieme al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), è responsabile di negoziare gli ARUE e di migliorare la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione. Gli accordi di riammissione sono adottati con decisione del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo.

12 Nel caso dei meccanismi di riammissione giuridicamente non vincolanti, la procedura è più semplice. La Commissione chiede l'autorizzazione del Consiglio prima di avviare un negoziato e il Consiglio ne deve avallare l'esito. Non è invece richiesta l'approvazione del Parlamento europeo.

13 Una volta in vigore, l'ARUE è monitorato da un comitato misto per la riammissione (CMR), costituito da esperti e rappresentanti degli Stati membri dell'UE e del paese terzo nonché copresieduto dalla Commissione e dal paese terzo. Analogamente, i meccanismi di riammissione sono monitorati da gruppi di lavoro misti (GLM).

---

[11] Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, articolo 63.

[12] Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 4.

Estensione e approccio dell'audit

14 La difficoltà di cooperare con i paesi di origine dei migranti è uno dei motivi per cui il numero di migranti irregolari rimpatriati è modesto, come ha osservato la Corte nella relazione speciale n. 24/2019. Data l'importanza del tema, la Corte ha deciso di scandagliarlo ulteriormente nell'intento di contribuire, con la propria relazione, agli sforzi attualmente profusi dall'UE e al dibattito sul nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione nel settembre 2020.

15 Scopo del presente audit era stabilire se l'UE abbia rafforzato con efficacia la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione. Per rispondere a detto quesito principale di audit, la Corte ha formulato i due sottoquesiti seguenti.

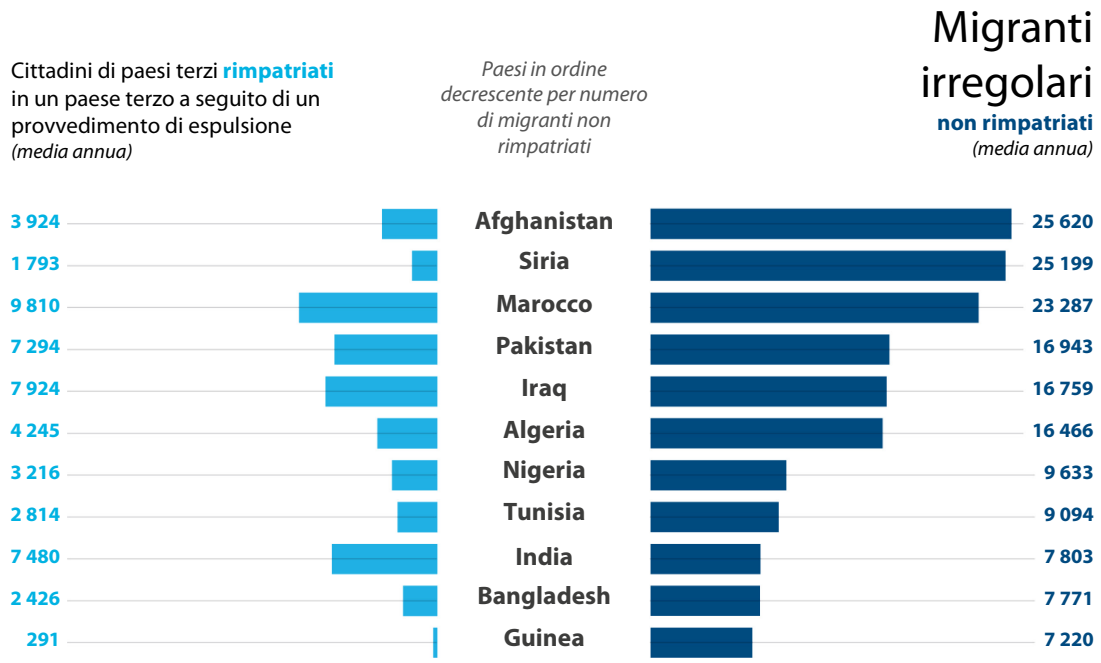
1) L'UE ha compiuto progressi nel concludere con i paesi terzi accordi di riammissione pertinenti o meccanismi analoghi?

2) L'azione dell'UE ha agevolato l'efficace adempimento degli obblighi di riammissione da parte dei paesi terzi?

16 L'audit ha considerato prevalentemente il periodo a partire dal 2015, quando la Commissione ha avviato il piano d'azione sul rimpatrio, fino a metà 2020.

17 Per stilare l'elenco dei 10 paesi terzi da esaminare, la Corte ha usato come criterio il numero medio di tutti i migranti irregolari non rimpatriati (cfr. ***figura 4***). I cittadini di questi 10 paesi (ad esclusione della Siria) rappresentavano il 38 % di tutti i provvedimenti di rimpatrio emanati nel periodo 2014-2018, nonché il 46 % di tutti i migranti irregolari nell'UE non rimpatriati. La Siria è stata esclusa dall'audit poiché nel maggio 2011 l'UE ha sospeso qualsiasi forma di cooperazione bilaterale con le autorità siriane.

Figura 4 – Numero di migranti irregolari rimpatriati in media all'anno (2014-2018)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat (datasets migr_eiord and migr_eirtn).

18 Le principali entità controllate sono state la Commissione, il SEAE e Frontex. La Corte ha inoltre consultato i rappresentanti delle reti del sistema integrato di gestione dei rimpatri (cfr. paragrafo ***80***), il segretariato del Consiglio e le autorità di Germania, Francia e Spagna. Sono stati selezionati questi tre Stati membri in ragione della loro importanza rispettiva in termini di pressione migratoria e rimpatri (numero di domande di asilo e decisioni di rimpatrio) e del fatto che il precedente audit in questo ambito ha riguardato Italia e Grecia.

19 Non è stato possibile effettuare le visite in programma nei paesi terzi a causa delle restrizioni dovute alla COVID-19. Di conseguenza, gli auditor della Corte hanno dovuto basare il proprio lavoro in ampia misura sull'analisi dei documenti disponibili e su colloqui con i portatori di interessi dell'UE. Sono state comunque contattate le ambasciate di tre paesi terzi per avere il loro punto di vista sulla cooperazione con l'UE in materia di riammissione. Inoltre, la Corte ha consultato portatori di interessi del Parlamento europeo, dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli.

20 Perché sia efficace il rimpatrio dei migranti irregolari, occorre che sia efficace la "dimensione interna" della politica dell'UE al riguardo, in particolare per quanto concerne l'identificazione e la localizzazione dei migranti, il rinvio dei richiedenti asilo respinti e l'attuazione delle decisioni di rimpatrio da parte degli Stati membri. Poiché la Corte si è già occupata di questa dimensione interna della politica di rimpatrio dell'UE[13], il presente audit si è incentrato esclusivamente sulla cooperazione con i paesi terzi nell'ambito delle riammissioni.

21 La Corte non è entrata nel merito delle singole decisioni di rimpatrio. Queste sono emanate dalle autorità nazionali e ricadono nella competenza esclusiva degli Stati membri. Spetta altresì alle autorità nazionali realizzare le operazioni di rimpatrio (eventualmente con il sostegno di Frontex). Le decisioni di rimpatrio sono soggette ai mezzi di ricorso amministrativi e legali previsti dalla normativa europea e nazionale. In caso di impugnazione, le autorità o i giudici nazionali valutano caso per caso nel merito, considerando anche se un migrante possa rientrare nel paese terzo in condizioni di sicurezza.

22 L'audit non ha riguardato gli accordi, i meccanismi, i protocolli d'intesa bilaterali in materia di riammissione convenuti dagli Stati membri dell'UE, né alcuna altra forma di cooperazione bilaterale tra gli Stati membri e i paesi terzi. Questi ricadono nella competenza esclusiva degli Stati membri e la Commissione non vi ha accesso.

---

[13] Relazione speciale n. 24/2019 della Corte dei conti europea "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati".

Osservazioni

I risultati dei negoziati con i paesi terzi non sono stati ottimali perché non sono state sfruttate a sufficienza le sinergie con gli Stati membri e fra le varie politiche

23 In questa sezione si valuta se la Commissione e il SEAE abbiano:

a) intavolato negoziati di riammissione con i 10 paesi terzi che contano il maggior numero di migranti irregolari non rimpatriati;

b) condotto i negoziati con efficacia;

c) sviluppato strumenti per incentivare l'adempimento degli obblighi di riammissione.

La Commissione e il SEAE hanno instaurato un dialogo sulla riammissione con i paesi terzi che contano il maggior numero di migranti irregolari non rimpatriati

24 I 10 paesi terzi che contano il maggior numero di migranti irregolari non rimpatriati nel periodo 2014-2018 (esclusa la Siria) sono stati, in ordine di grandezza, l'Afghanistan, il Marocco, il Pakistan, l'Iraq, l'Algeria, la Nigeria, la Tunisia, l'India, il Bangladesh e la Guinea (cfr. paragrafo ***17*** e ***figura 4***). Per otto di questi paesi, il Consiglio e la Commissione hanno riconosciuto formalmente la priorità di avviare negoziati per stipulare un ARUE o instaurare un meccanismo analogo. La Commissione:

- ha ricevuto dal Consiglio il mandato di negoziare un ARUE con l'Algeria (2002), il Marocco (2003), la Tunisia (2014) e la Nigeria (2016), mentre con il Pakistan è in essere un ARUE dal 2010;

- ha avviato negoziati per meccanismi giuridicamente non vincolanti con l'Afghanistan (2016), il Bangladesh (2016) e la Guinea (2017);

- ha intavolato un dialogo sulla migrazione con l'Iraq e l'India, pur non avendo riconosciuto formalmente questi paesi come prioritari per i negoziati (cfr. ***riquadro 2***).

Riquadro 2

La cooperazione in materia di riammissione nell'ambito del dialogo sulla migrazione con l'Iraq e l'India

Negli anni 2014-2017 le condizioni politiche e di sicurezza in Iraq non erano idonee a un dialogo sulla riammissione. Nel 2018 la strategia dell'UE relativa all'Iraq[14] ha indicato, tra gli obiettivi strategici dell'UE, quello di istituire un dialogo in materia di migrazione con l'Iraq, "anche concordando le procedure che agevolano l'identificazione e il ritorno delle persone da rimpatriare". Le azioni intraprese dall'UE da allora non hanno prodotto risultati tangibili in termini di cooperazione sui rimpatri forzati.

L'UE e il governo indiano hanno tenuto incontri periodici nell'ambito del dialogo ad alto livello UE-India su migrazione e mobilità e, nel 2016, hanno istituito un'agenda comune su detti temi. Per quanto riguarda la migrazione irregolare, l'UE e l'India hanno deciso di studiare la possibilità di un accordo di riammissione[15], benché finora non siano stati compiuti progressi concreti.

25 Oltre alle pressioni migratorie e al numero di persone in attesa di rimpatrio, la Commissione ha correttamente preso in considerazione altri fattori nel decidere se intavolare negoziati sulla riammissione con un paese terzo e se, nel caso, negoziare un ARUE o un meccanismo di rimpatrio giuridicamente non vincolante. Tali fattori comprendono:

a) la possibilità di negoziare un accordo di facilitazione del rilascio dei visti. Questi accordi possono incentivare i paesi terzi a concludere un ARUE (cfr. paragrafo ***50***);

b) la volontà politica. Alcuni paesi potrebbero essere interessati a negoziare un ARUE, anziché accordi distinti con i singoli Stati membri. Per contro, meccanismi giuridicamente non vincolanti potrebbero risultare politicamente più accettabili per altri paesi terzi;

c) l'urgenza. Nel 2015 il numero di attraversamenti illegali delle frontiere verso l'UE che sono stati riscontrati è salito a 1,8 milioni, dagli 0,3 milioni del 2014. Nella ***figura 5*** sono riportate le variazioni riguardanti i paesi oggetto del presente audit.

---

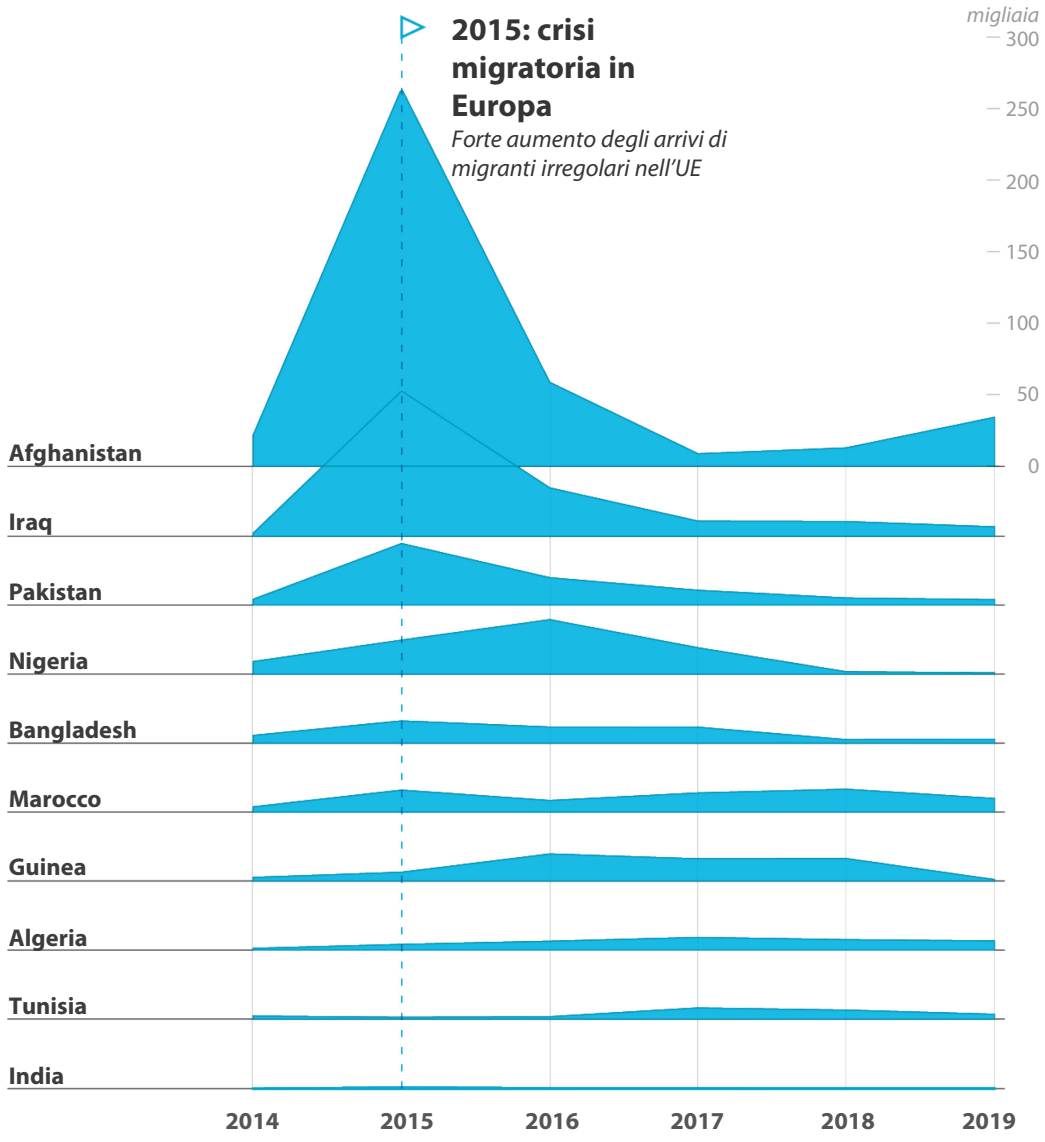
[14] Elementi per una strategia dell'UE relativa all'Iraq, JOIN(2018) 1 final, Bruxelles, 8.1.2018.

[15] *Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States*, Bruxelles, 29 marzo 2016, paragrafo 4, punto (x).

Nei casi in cui la cooperazione con un dato paese di origine necessitava di un urgente miglioramento, ma la conclusione di un ARUE non pareva possibile nel breve termine, la Commissione si è adoperata per firmare accordi meno formali (giuridicamente non vincolanti);

d) tempistica. Può succedere che la Commissione non sia in grado di avviare o proseguire i negoziati a causa di fattori politici interni o relativi a un paese terzo. Ugualmente, la Commissione può avviarli non appena si presenta l'occasione (ad esempio, per un clima politico favorevole), anche qualora in quel momento i flussi migratori non li richiedano.

Figura 5 – Attraversamenti illegali intercettati alle frontiere dell'UE

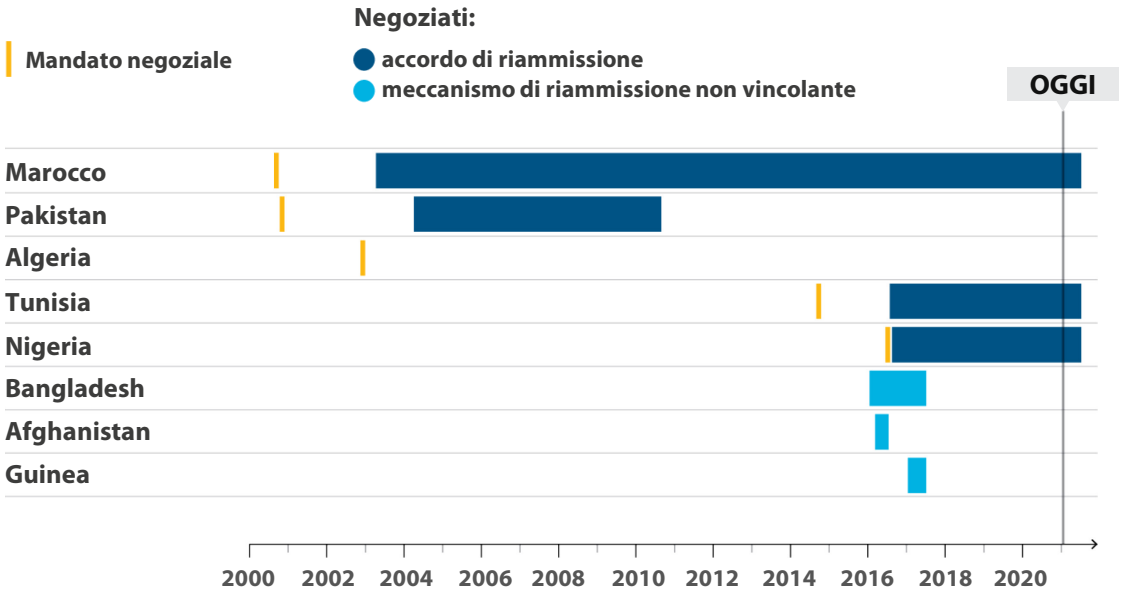


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati FRAN al 28 luglio 2020.

La Commissione e il SEAE hanno compiuto progressi limitati nella conclusione di accordi di riammissione, ma hanno avuto più successo nel negoziare meccanismi di riammissione giuridicamente non vincolanti

26 La Corte ha esaminato i negoziati di ARUE/meccanismi di riammissione con i paesi oggetto del presente audit, incentrandosi sul periodo a partire dal 2015. Gli accordi giuridicamente vincolanti e non vincolanti sono stati esaminati separatamente, in ragione delle marcate differenze del processo negoziale. La ***figura 6*** mostra la cronistoria dei negoziati.

Figura 6 – Cronistoria dei negoziati



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Gli accordi di riammissione dell'UE

27 Per la riuscita dei negoziati sulla riammissione è cruciale la volontà politica dai paesi terzi. L'Algeria preferisce cooperare in materia di rimpatri e riammissioni a livello bilaterale con gli Stati membri e gestire per proprio conto la migrazione senza il sostegno dell'UE: si spiega così come mai i negoziati non abbiano mai avuto inizio ufficialmente. Il fatto che il dialogo ad alto livello tra l'UE e il Marocco sia stato sospeso nel dicembre 2015 per una questione non correlata al tema in discussione ha comportato anche la sospensione dei negoziati ARUE tra il 2015 e il 2019. La necessità di un sostegno politico ad alto livello comporta anche il rischio che i negoziati si interrompano durante i periodi elettorali.

28 I negoziati ARUE sono organizzati in cicli formali. Se passano lunghi periodi di tempo tra il conferimento di un mandato e l'avvio effettivo dei negoziati (Marocco, Pakistan, Tunisia) nonché tra un ciclo negoziale e l'altro, significa che alle autorità del paese terzo manca la volontà di proseguire i negoziati. Ciò può essere dovuto a considerazioni di politica interna sulle quali non è facile influire, ma anche a insufficienti incentivi offerti dall'UE per favorire i negoziati (cfr. paragrafi ***47***-***72***). In alcune occasioni, la Corte ha raccolto elementi attestanti che la Commissione e il SEAE hanno fornito sostegno politico per riprendere i negoziati sospesi. Tuttavia, i portatori di interessi nazionali interpellati dalla Corte ritenevano che il coinvolgimento politico della Commissione e del SEAE con i paesi terzi dovesse salire di grado, anche in termini di riconoscimento politico e di visite ad alto livello, e allinearsi maggiormente a quello degli Stati membri.

29 La Commissione negozia gli ARUE sulla base di direttive di negoziato emanate dal Consiglio sulla base di una proposta della Commissione. Il contenuto delle direttive era sostanzialmente analogo per tutti gli ARUE. Due elementi presenti nelle direttive tendono a essere particolarmente controversi durante i negoziati: la clausola sui cittadini di paesi terzi (cfr. ***riquadro 3***) e l'uso del documento di viaggio europeo per i rimpatri[16].

[16] Regolamento (UE) 2016/1953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, e recante abrogazione della raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994.

Riquadro 3

La clausola sui cittadini di paesi terzi

La clausola sui cittadini di paesi terzi consente il rimpatrio di persone in un paese terzo sul quale erano transitate prima di entrare nell'UE. Si tratta di una clausola standard in tutti gli ARUE conclusi finora, anche con i paesi più lontani come il Pakistan. I paesi terzi tendono a opporsi a questa clausola in quanto politicamente molto sensibile e non radicata nel diritto internazionale.

Nella pratica, la clausola sui cittadini di paesi terzi è applicata sporadicamente per motivi giuridici, operativi e connessi ai diritti umani. Quando è applicata, ciò avviene solitamente con i paesi confinanti con l'UE. Nondimeno, alcuni Stati membri insistono su questa clausola a causa del suo valore simbolico (in quanto si traduce in un impegno assunto da un paese terzo a cooperare nella gestione della migrazione attraverso il proprio territorio) e del timore di creare un precedente errato. In alcuni casi, tale clausola può essere aggiunta agli accordi bilaterali degli Stati membri, che non la contemplano. In altri, è possibile che gli Stati membri i cui accordi bilaterali la includono non approvino un ARUE senza di essa.

30 L'unica valutazione degli ARUE effettuata dalla Commissione risale al 2011[17]. Vi si constatava che le principali ragioni dei considerevoli ritardi nel negoziare gli ARUE erano "la mancanza di incentivi e […] una certa mancanza di flessibilità da parte degli Stati membri su alcune questioni (tecniche)" (prima fra tutte, la clausola sui cittadini di paesi terzi). La Commissione ha raccomandato[18] di vagliare attentamente per ciascun paese l'esigenza concreta della clausola sui cittadini di paesi terzi e di altre procedure non ampiamente utilizzate nella pratica, prima di includerle nelle direttive di negoziato. Nondimeno, ciò non è avvenuto per i paesi oggetto dell'audit della Corte.

[17] Valutazione degli accordi riammissione dell'UE, COM(2011) 76 final, 23 febbraio 2011.

[18] COM(2011) 76 *final*, raccomandazioni 4, 5 e 8.

31 Tutti i paesi terzi con negoziati ARUE in corso che sono stati oggetto del presente audit si sono fermamente opposti fin dall'inizio alla clausola sui cittadini di paesi terzi (anche quando figuravano in alcuni degli accordi bilaterali conclusi con gli Stati membri). La Commissione e il SEAE, pertanto, hanno preferito sospendere tale clausola, unitamente ad altri nodi controversi che non possono essere sciolti a livello tecnico, al fine di discuterne al termine dei negoziati. Nondimeno, la clausola sui cittadini di paesi terzi tendeva a riaffiorare periodicamente e a compromettere i negoziati.

32 A differenza della clausola sui cittadini di paesi terzi, la possibilità di utilizzare il documento di viaggio europeo per i rimpatri può essere, stando ai portatori di interessi interpellati dalla Corte, uno strumento efficace per ovviare alle difficoltà di cooperazione in materia di riammissione con alcuni paesi (per una panoramica delle difficoltà, cfr. paragrafo ***74***). Tuttavia, i paesi terzi insistono, per la maggior parte, sulla loro prerogativa di fornire nuovi documenti ai propri cittadini e sono contrari ad accettare il documento di viaggio europeo. La Commissione è riuscita a includere il documento di viaggio europeo soltanto in uno degli accordi negoziati nel campione della Corte.

33 Nel complesso, durante il periodo 2015-2020, l'UE non ha compiuto progressi tangibili nei negoziati ARUE con l'Algeria e il Marocco. Quelli con la Tunisia e la Nigeria sono progrediti su questioni tecniche, ma i punti più controversi sono stati accantonati. Inoltre, data la lunga durata dei negoziati, era possibile che i progressi compiuti in uno dei cicli negoziali dovessero essere riconfermati in quello successivo (ad esempio, a causa del cambiamento delle controparti o della situazione politica del paese terzo).

I meccanismi di riammissione

34 Il processo negoziale per i meccanismi di riammissione è molto più flessibile rispetto a quello per gli ARUE. La Commissione non riceve rigide direttive di negoziato e non vi sono cicli negoziali formali. L'attenzione è posta sulla rapidità dei negoziati e sulla ricerca di soluzione pragmatiche per migliorare la cooperazione in materia di riammissione.

35 La Commissione è riuscita, con il sostegno del SEAE, a negoziare i tre meccanismi di riammissione giuridicamente non vincolanti in paesi oggetto del presente audit (con il Bangladesh, l'Afghanistan e la Guinea). Tra le questioni tecniche che hanno rappresentato una sfida durante i negoziati figurano il ricorso al documento di viaggio europeo (in tutti e tre i casi) e i voli charter (due casi). Gli scogli sono stati superati a livello politico grazie a incentivi positivi, all'allineamento con gli Stati membri (tra cui missioni congiunte ad alto livello UE-Stati membri, cfr. paragrafo ***45***) e, in un caso, alla possibilità di applicare restrizioni in materia di visti.

36 Gli ARUE sono documenti pubblici standardizzati. I meccanismi di riammissione sono più flessibili, ma presentano anche caratteristiche comuni. Ad eccezione dell'"azione congiunta" conclusa con l'Afghanistan, i meccanismi sono riservati, per cui la Corte non può rivelare informazioni sui singoli casi. Tuttavia, giova alla comprensione confrontare l'ARUE con il Pakistan e l'"azione congiunta" (cfr. ***figura 7***).

Figura 7 – Confronto tra l'"azione congiunta" convenuta con l'Afghanistan e l'ARUE stipulato con il Pakistan

"Azione congiunta" Afghanistan		ARUE Pakistan
Meccanismo giuridicamente non vincolante	**Tipo di cooperazione in materia di riammissione**	**Accordo UE di riammissione**
4 ottobre 2016	**Entrata in vigore**	**1° dicembre 2010**
✗	**Precedenza sugli accordi bilaterali degli Stati membri**	✓
Aspetto imprecisato	**Riammissione di cittadini di paesi terzi**	✓
✓	**Uso del documento di viaggio UE standard per il rimpatrio**	Aspetto imprecisato
Entro limiti specifici ✓	**Accettazione di voli di linea e charter**	Aspetto imprecisato
✓	**Accettazione di operazioni di rimpatrio organizzate da Frontex**	Aspetto imprecisato
Visto per la scorta ✓	**Requisiti specifici per la scorta**	Aspetto precisato in un protocollo di attuazione
✓	**Pacchetto di sostegno definito nel documento**	✗
Gruppo di lavoro misto ✓	**Riunioni periodiche**	✓ Comitato misto per la riammissione
✓	**Disposizioni specifiche sull'assistenza ai minori non accompagnati**	✗

Fonte: Corte dei conti europea.

37 I meccanismi di riammissione perseguono lo stesso obiettivo degli ARUE, ossia intendono agevolare la cooperazione in materia di rimpatri. Tra le differenze di rilievo si annoverano le seguenti:

a) non vi sono riferimenti alla protezione internazionale dei rifugiati né ai diritti umani. Fra i paesi oggetto del presente audit, solo l'"azione congiunta" convenuta con l'Afghanistan conteneva riferimenti equivalenti a quelli contemplati negli ARUE;

b) la mancanza di reciprocità;

c) poiché questi meccanismi sono adattati ai singoli paesi, alcune questioni controverse sono tralasciate nel testo (ad esempio, la clausola sui cittadini di paesi terzi);

d) non vengono elencati in allegato i documenti per stabilire la cittadinanza;

e) vi è una maggiore flessibilità per concordare obiettivi reciproci, eventualmente includendo nelle disposizioni un pacchetto di sostegno al paese. Il meccanismo concordato con l'Afghanistan includeva misure di sostegno generali volte a soddisfare le necessità dei rimpatriati e delle comunità di accoglienza a breve, medio e lungo termine, tra cui la reintegrazione sostenibile e migliori opportunità di lavoro. L'assistenza è destinata anche agli sfollati interni dell'Afghanistan, ai rimpatriati da Iran e Pakistan, alle rispettive comunità di accoglienza, per un totale di 219 milioni di euro[19].

38 Le organizzazioni della società civile e il Parlamento europeo hanno criticato i meccanismi di riammissione per la mancanza di trasparenza e il potenziale impatto sui diritti umani dei rimpatriati[20]. Per contro, i portatori di interessi nazionali interpellati dalla Corte hanno generalmente espresso soddisfazione per l'elaborazione, da parte della Commissione, di meccanismi giuridicamente non vincolanti come strumento pragmatico per migliorare la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione,

---

[19] Risposta della Commissione a un'interrogazione scritta del Parlamento europeo, rif.: E002442/2020(ASW), 18 agosto 2020.

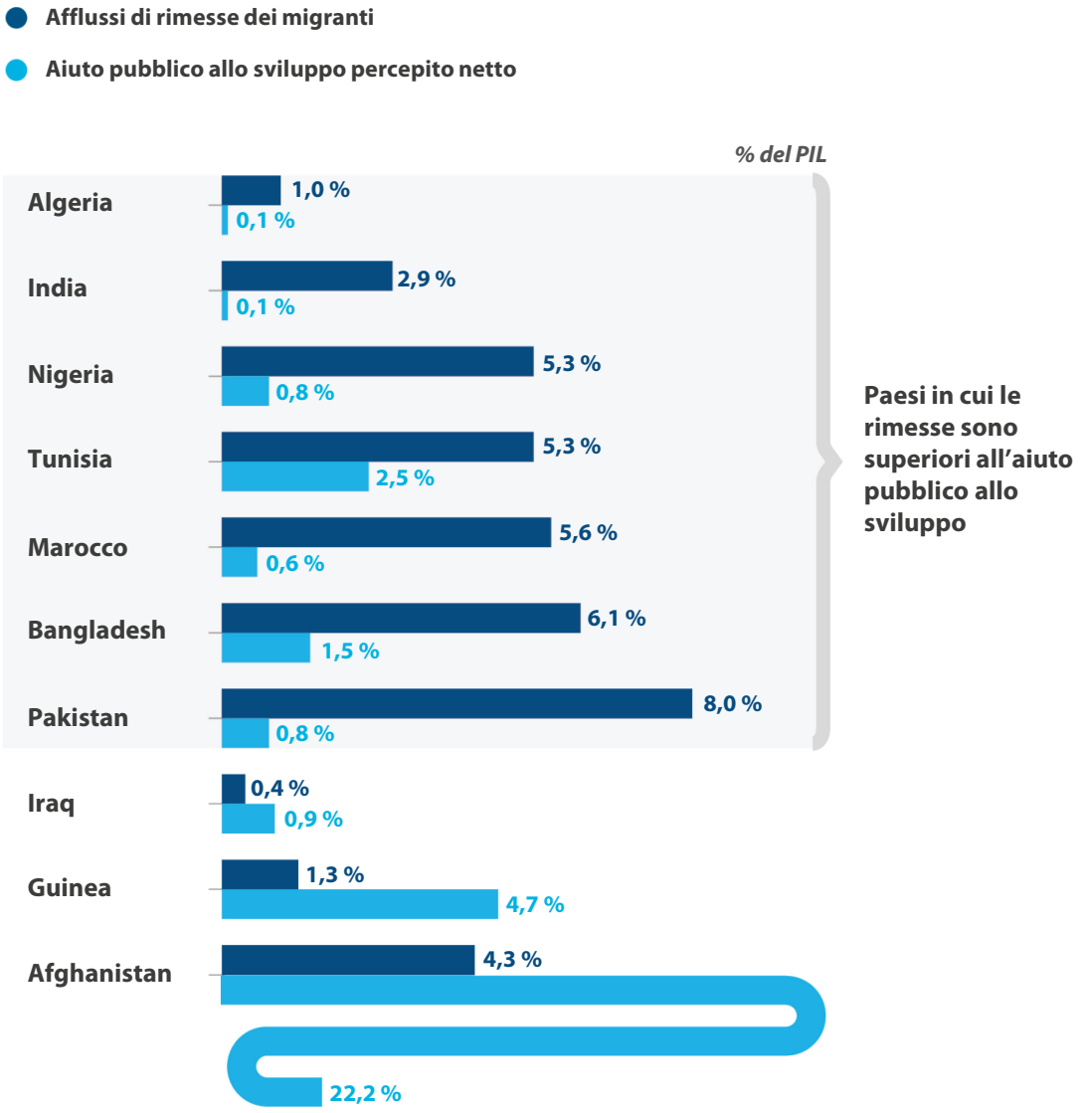
[20] Cfr., ad esempio, l'articolo *An 'Informal' Turn in EU's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa*, disponibile sul sito migrationpolicy.org, e lo studio del Servizio Ricerca del Parlamento europeo *The Return Directive 2008/115/EC – European Implementation Assessment*, PE 642.840 – giugno 2020, pag. 11.

in particolare laddove era necessario conseguire risultati in tempi rapidi. Anche gli Stati membri hanno studiato meccanismi analoghi quando si arenavano i negoziati relativi ad accordi formali di riammissione. Il mandato negoziale formale della Commissione, tuttavia, non prevede l'abbandono dei negoziati per un ARUE formale a favore di un meccanismo più rapido.

I progressi nella creazione di sinergie con gli Stati membri e fra le varie politiche dell'UE sono stati insufficienti

39 Nell'ambito delle relazioni internazionali, i paesi solitamente negoziano accordi a reciproco vantaggio. Gli accordi di riammissione, invece, possono essere considerati dai paesi terzi vantaggiosi soprattutto per l'UE, benché siano formulati in termini di reciprocità. Inoltre, tali accordi (e i rimpatri forzati) possono suscitare l'ostilità dell'opinione pubblica in alcuni paesi. Ciò è legato al fatto che le rimesse inviate a casa dagli espatriati (tra cui i migranti irregolari) possono fornire mezzi di sussistenza a intere comunità, essere una fonte essenziale di valuta estera e superare di gran lunga l'aiuto pubblico allo sviluppo. È questo il caso di sette paesi del campione della Corte (***figura 8***). Tali considerazioni possono condizionare il punto di vista e la percezione dei paesi terzi per quanto riguarda gli accordi di riammissione, nonché spiegare anche la necessità che l'UE sviluppi incentivi a sostegno dei negoziati in materia di riammissioni.

Figura 8 – Rimesse e aiuto pubblico allo sviluppo in percentuale del PIL nel 2019



Nota: la figura presenta un quadro globale e non opera una distinzione tra i paesi d'origine delle rimesse o tra le rimesse dei migranti irregolari rispetto a quelle dei migranti regolari.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle serie di dati della Banca mondiale: PIL (a prezzi correnti, in USD), aiuto pubblico allo sviluppo percepito netto (a prezzi correnti, in USD) e afflussi di rimesse dei migranti (a prezzi correnti, in USD), disponibili all'indirizzo data.worldbank.org.

40 Il Consiglio europeo ha chiesto ripetutamente che fosse creata e applicata la leva necessaria (con l'aiuto di pertinenti politiche, strumenti e mezzi dell'UE) per conseguire risultati misurabili in termini di prevenzione della migrazione irregolare e di rimpatrio dei migranti irregolari. Anche la Commissione ha invocato ulteriori azioni per esercitare un effetto leva allo scopo di intensificare la riammissione (cfr. ***allegato II***).

41 Nei paragrafi seguenti, la Corte valuta i progressi compiuti dalla Commissione nell'accrescere la propria influenza nei negoziati sulle riammissioni tramite due azioni:

- parlare con una sola voce e creare sinergie con gli Stati membri;
- sviluppare incentivi mediante le politiche di sua competenza.

Parlare con una sola voce e creare sinergie con gli Stati membri

42 Quando ha ricevuto un mandato o un'autorizzazione dal Consiglio per avviare i negoziati di un ARUE/meccanismo di riammissione, la Commissione non ha cercato al tempo stesso di trovare un accordo con gli Stati membri in seno al Consiglio circa i potenziali incentivi e strumenti a sostegno dei negoziati, né ha delineato un "pacchetto di sostegno su misura" nell'avviare i negoziati con i paesi terzi. Alcuni di questi erano restii a intavolare i negoziati, in quanto non vedevano un evidente valore aggiunto nel perseguire un ARUE rispetto alla cooperazione bilaterale con gli Stati membri. Questo valeva soprattutto per i paesi nordafricani, che beneficiavano di generose intese con alcuni Stati membri.

43 Nel 2016 la Commissione e il SEAE hanno elaborato documenti informali congiunti sul rafforzamento della cooperazione in materia di migrazione, mobilità e riammissione per 16 paesi chiave di origine e/o transito, in cui erano delineate le possibili componenti di un pacchetto UE, con incentivi sia positivi che negativi, a sostegno dei negoziati. Gli Stati membri sono stati invitati a fornire contributi, ma le discussioni[21] sui pacchetti sono state inconcludenti. Da allora, questa iniziativa non è stata più ripetuta.

44 A parte le consultazioni in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio, la Commissione non ha associato sistematicamente gli Stati membri chiave (per quanto riguarda le relazioni bilaterali con un paese terzo e/o l'impatto dei flussi migratori) per facilitare i negoziati con i paesi terzi. Ciò significa che, per sostenere le discussioni, la Commissione non poteva valersi efficacemente del peso politico degli Stati membri né delle politiche che ne richiedono il coinvolgimento attivo (come la facilitazione del rilascio dei visti o la migrazione della manodopera; cfr. anche paragrafo ***65***).

---

[21] Riunioni del Gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione" del 23 febbraio 2016 (documento n. 6451/16 del Consiglio) e del 22 aprile 2016 (documento n. 8529/16 del Consiglio).

45 Quando gli Stati membri sono stati coinvolti per facilitare i negoziati in materia di riammissione, l'influenza politica collettiva dell'UE è risultata accresciuta. Ciò ha giovato al conseguimento di risultati per quanto riguarda la conclusione di accordi o lo sblocco dei negoziati. Ad esempio, nell'aprile 2017 quattro Stati membri hanno partecipato con la Commissione a una missione congiunta in Guinea per avviare con successo negoziati in materia di riammissione.

46 Per contro, la mancanza di un approccio comune e negoziati paralleli finalizzati alla stipula di accordi bilaterali da parte di Stati membri chiave potrebbero aver ostacolato ad esempio l'avvio dei negoziati UE con l'Algeria[22].

Approccio basato su incentivi

47 L'UE e i suoi Stati membri sono, oltre che i maggiori donatori al mondo di aiuti allo sviluppo, anche partner commerciali e investitori esteri importanti a livello internazionale[23]. La Commissione ha potuto utilizzare varie politiche su base ad hoc per sostenere i negoziati in materia di riammissione. Specie nel caso degli accordi di riammissione, la Commissione ha fatto un uso efficace dell'assistenza finanziaria (progetti a sostegno dello sviluppo, della reintegrazione, della gestione della migrazione e dello sviluppo di capacità). Nei paesi dove invece l'assistenza finanziaria non ha costituito un incentivo sufficiente, la Commissione ha faticato a utilizzare altre politiche per fornire un sostegno efficace ai negoziati, anche nei casi in cui intratteneva ampie relazioni politiche ed economiche.

48 Nelle sezioni seguenti la Corte analizza i progressi compiuti dall'UE nell'applicare le proprie principali politiche (in materia di visti, sviluppo, scambi commerciali) per creare incentivi strutturali che inducessero i paesi terzi ad adempiere ai loro obblighi in materia di riammissione, come ripetutamente richiesto dal Consiglio europeo (cfr. ***allegato II***). La Corte esamina inoltre la migrazione legale, che riveste un interesse

---

[22] Direzione generale Politiche interne del Parlamento europeo, *EU Cooperation with third countries in the field of migration*, Studio, 2015, pag. 89.

[23] Commissione europea, *The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, scheda informativa, giugno 2020. ISBN 978-92-76-19025-7 – doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

primario per i paesi terzi, il ricorso a incentivi negativi e le misure volte a rafforzare il coordinamento.

Politica in materia di visti – progressi importanti nello sviluppo di strumenti

49 La politica in materia di visti è intrinsecamente legata alla gestione della migrazione e, in quanto tale, è particolarmente idonea a essere mobilitata per migliorare la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione.

50 In passato si è dimostrato efficace negoziare un accordo di facilitazione del rilascio dei visti[24] parallelamente agli ARUE[25]. Dal 2005, come convenuto dagli Stati membri in sede di Coreper, qualsiasi offerta di un accordo di questo tipo è subordinata all'avvio simultaneo di negoziati ARUE. Tuttavia, questo tipo di accordi UE potrebbe non costituire di per sé un incentivo sufficientemente interessante per i paesi terzi che usufruiscono già di vantaggiosi accordi bilaterali con Stati membri chiave.

51 Il codice dei visti del 2009[26], che ha consolidato le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata, non ha fornito strumenti che consentissero di utilizzare la politica dei visti per rafforzare la cooperazione in materia di riammissione[27]. Nel 2018 la Commissione ha presentato una proposta di revisione, adottata nel giugno 2019[28]. Il codice dei visti rivisto offre ora all'UE un meccanismo e strumenti per stimolare la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione (la possibilità di ricorrere non solo a incentivi positivi, ma anche a misure restrittive in materia di visti).

---

[24] L'elenco completo dei paesi che hanno concluso accordi di facilitazione del rilascio dei visti con l'UE è consultabile sul sito Internet della Commissione.

[25] Cfr. anche Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, COM(2015) 453 final, pag. 16.

[26] Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

[27] *Impact assessment*, SWD(2018) 77 *final*, pag. 23.

[28] Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

Aiuti allo sviluppo – alcuni progressi

52 L'UE ha fornito aiuti allo sviluppo con svariati strumenti, che promuovono soprattutto lo sviluppo socioeconomico e non prevedono, di solito, il collegamento dell'assistenza erogata, o degli importi assegnati ai singoli paesi terzi, alla cooperazione di questi ultimi in materia di gestione della migrazione in generale, né di riammissione in particolare.

53 Al culmine della crisi migratoria, i capi di Stato e di governo europei e africani hanno varato il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (*EU Emergency Trust Fund for Africa* – EUTF)[29] in occasione del vertice della Valletta del novembre 2015, al fine di mobilitare fondi per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e promuovere la cooperazione in materia di gestione della migrazione. A ottobre 2020 le risorse assegnate al fondo fiduciario avevano raggiunto i 5 miliardi di euro. L'EUTF si è rivelato utile per sostenere le discussioni sulla cooperazione in materia di riammissione.

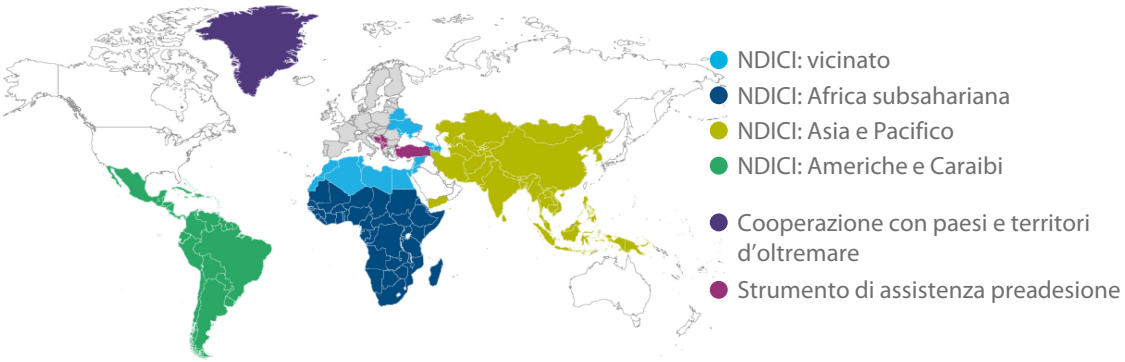
54 Per il periodo 2021-2027, la Commissione ha proposto di rivedere radicalmente l'assetto degli strumenti dell'UE di aiuto allo sviluppo. Il nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* – NDICI)[30], con una dotazione finanziaria di 79,5 miliardi di euro, riguarderà praticamente il mondo intero (cfr. ***figura 9***).

---

[29] Nel 2018 la Corte ha condotto un audit sul fondo fiduciario e ha pubblicato la relazione speciale n. 32/2018 "Il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa:flessibile, ma non sufficientemente mirato".

[30] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, COM(2018) 2018 final del 14.6.2018.

Figura 9 – Strumenti esterni dell'UE secondo il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della scheda informativa della Commissione *The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, giugno 2020, ISBN 978-92-76-19025-7 doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

55 Specificamente per i "paesi del vicinato", la Commissione ha proposto di assegnare loro il 10 % dei fondi connessi per ricompensare i progressi "sul fronte della democrazia, dei diritti umani, […] della cooperazione in materia di migrazioni, della governance economica e delle riforme". L'approccio basato su un incentivo del 10 % esisteva già nel precedente strumento europeo di vicinato, per riconoscere i progressi compiuti verso la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto. La cooperazione in materia di migrazione e la governance economica sono indicatori nuovi. La Commissione non ha previsto un approccio analogo basato su incentivi per le altre regioni.

56 Inoltre, nell'ambito dell'NDICI la Commissione ha proposto un target di spesa orizzontale del 10 % per "consentire all'Unione di rispondere alle sfide, alle esigenze e alle opportunità connesse alle migrazioni"[31].

57 Dall'ottobre 2019 l'NDICI è oggetto di trattative tra il Consiglio e il Parlamento europeo, nelle quali uno dei punti più controversi è stabilire se rendere la migrazione un elemento di condizionalità[32]. Il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un

[31] COM(2018) 460 final, considerando 30.

[32] Calendario legislativo per lo strumento NDICI al 20 settembre 2020.

accordo dopo la conclusione dell'audit della Corte e nel giugno 2021 hanno adottato il regolamento NDICI[33].

Scambi commerciali – ancora nessun progresso

58 Gli accordi commerciali dell'UE (accordi di associazione nonché accordi di partenariato e di cooperazione dell'UE) contengono clausole sulla riammissione a partire dagli anni novanta (cfr. paragrafo ***05***). Come si osserva in uno studio del Parlamento europeo[34], le clausole non si applicano automaticamente (ossia non possono prendere effetto senza accordi di attuazione). Gli accordi non prevedono un meccanismo operativo per premiare la cooperazione o sanzionare i paesi terzi in caso di scarsa cooperazione in materia di riammissione.

59 L'accordo di partenariato economico UE-Giappone[35] collegava la facilitazione della circolazione delle persone fisiche per motivi professionali ad un impegno a cooperare in materia di rimpatri e riammissioni. Eccetto che per un accordo di partnership e collaborazione i cui negoziati sono attualmente in corso, disposizioni analoghe non sono state incluse in altri accordi.

60 Nel 1971 la Comunità europea ha introdotto per la prima volta un sistema di preferenze generalizzate per sostenere i paesi in via di sviluppo. Tale sistema, di cui beneficiano sei dei 10 paesi oggetto del presente audit, ha un impatto significativo sulla creazione di posti di lavoro: ad esempio, si stima che grazie ad esso siano occupate in Bangladesh 5 milioni di persone[36].

---

[33] Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale.

[34] Studio del Servizio Ricerca del Parlamento europeo *European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC*, PEP 642.840 – giugno 2020, pagg. 166-167.

[35] Accordo di partenariato economico UE-Giappone (entrato in vigore il 1° febbraio 2019), Allegato 8-C, articolo 7.

[36] Commissione europea, *Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences*, febbraio 2020.

61 Tutti i paesi beneficiari devono rispettare i princìpi di 15 convenzioni fondamentali sui diritti umani e sui diritti del lavoro. Per avere ulteriori vantaggi, i paesi ammissibili devono rispettare anche 12 convenzioni riguardanti l'ambiente e i princìpi di governance[37]. Non vi sono condizioni relative alla cooperazione in materia di gestione della migrazione e riammissione.

62 L'attuale regolamento sul sistema di preferenze generalizzate dell'UE sarà in vigore fino alla fine del 2023. Al momento dell'audit, la Commissione non aveva predisposto alcuna valutazione per stabilire se e in che modo la cooperazione in materia di migrazione e riammissione potesse essere integrata nel prossimo regolamento (ad esempio, rispetto delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, potenziali costi rispetto ai benefici).

Migrazione legale – lavoro e istruzione – sinergie necessarie con gli Stati membri

63 I paesi terzi ritengono che la cooperazione rafforzata in materia di migrazione legale sia un elemento importante (e un incentivo) per la loro cooperazione con l'UE in materia di gestione della migrazione. Varie direttive dell'UE hanno armonizzato l'ingresso e il diritto di soggiorno di alcune categorie di lavoratori. Nondimeno, gli Stati membri mantengono prerogative importanti (ad esempio, quella di determinare il numero di lavoratori migranti ammessi) ed è necessario il loro coinvolgimento attivo per attuare tali politiche.

64 In linea con il quadro di partenariato[38], la Commissione ha lanciato l'idea di progetti pilota sulla migrazione legale nel settembre 2017[39]. A oggi, quattro progetti pilota hanno beneficiato di sostegno a valere sullo strumento di partenariato per la

---

[37] Cfr allegato VIII del regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio.

[38] Comunicazione della Commissione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 385 final.

[39] Comunicazione sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2017) 558 final.

mobilità[40], uno a valere sul Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF)[41] e uno a valere sull'EUTF[42]. I progetti sono serviti a studiare nuovi approcci. Tuttavia, la Commissione non è ancora riuscita a farli progredire in modo che possano essere impiegati come incentivo efficace con i paesi terzi.

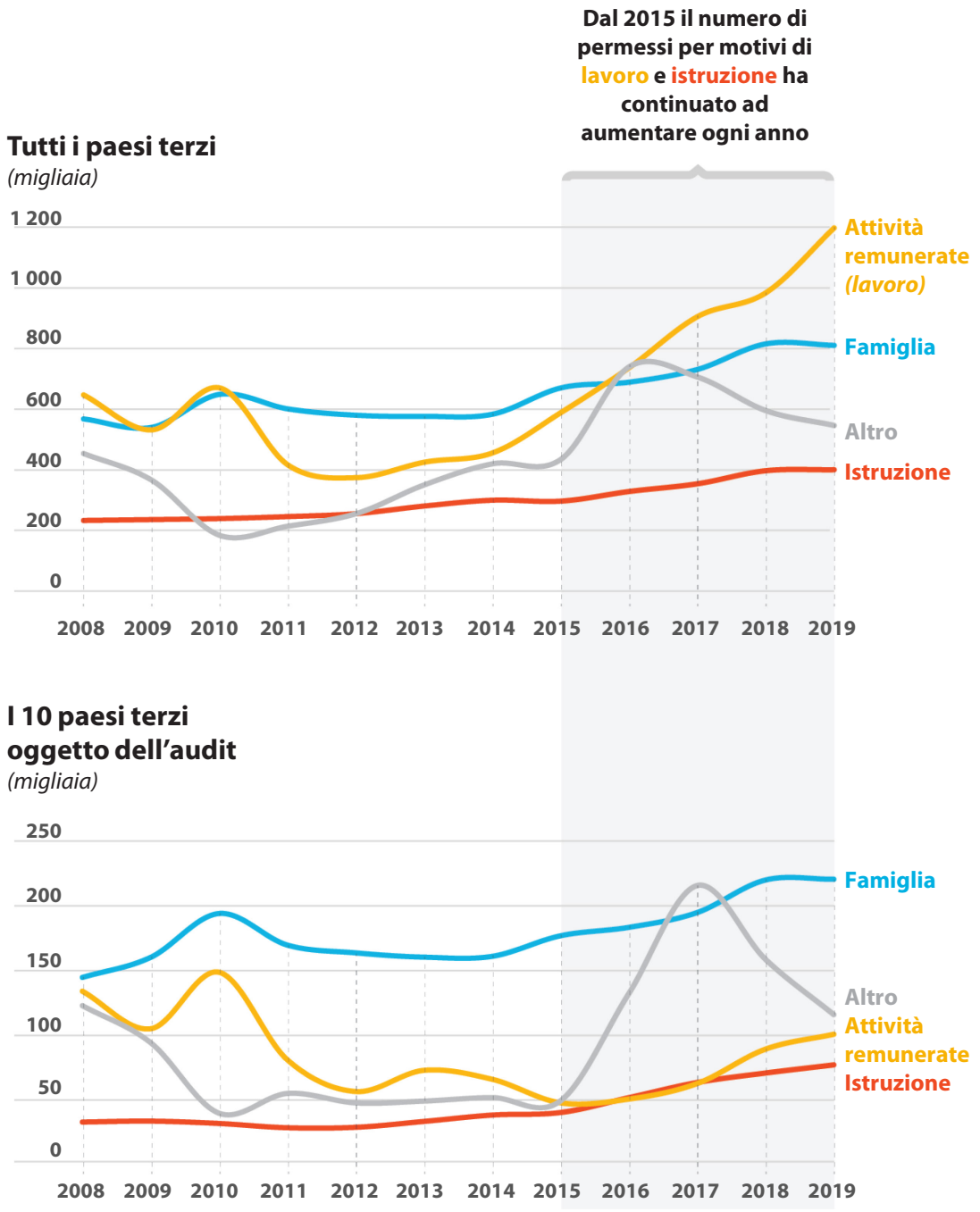
65 Al contempo, gli Stati membri hanno rilasciato un numero considerevole di permessi di soggiorno a cittadini di paesi terzi, anche in caso di migrazione di manodopera (cfr. ***figura 10***). Tuttavia, l'UE non ha sfruttato questi proficui sistemi di cooperazione bilaterale ai fini dei negoziati in materia di riammissione (cfr. paragrafo ***44***).

[40] I progetti sono descritti alla pagina Internet mobilitypartnershipfacility.eu.

[41] Progetto "Match".

[42] Progetto "Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa".

Figura 10 – Permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta, per motivo



Nota: nella categoria "altro" rientrano i permessi discrezionali non relativi all'asilo, pensionati con mezzi indipendenti, diplomatici, ecc.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat per l'UE-27 (dataset migr_resfirst).

66 Un incentivo interessante per i paesi terzi è la partecipazione agli scambi di studenti. In totale, nel 2019 quasi 4 000 studenti sono arrivati nell'UE dai 10 paesi oggetto dell'audit della Corte nel quadro dei popolari programmi Erasmus+ gestiti dalla Commissione. Tuttavia, nello stesso anno questi rappresentavano solo il 5,3 % di tutti i permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta dagli Stati membri a fini di istruzione per gli stessi 10 paesi.

Ricorso a incentivi negativi – posizioni divergenti tra gli Stati membri

67 L'UE è restia a usare leve negative per sostenere i negoziati in materia di riammissione. Questo vale anche per paesi che ricevono ampio sostegno politico, economico e/o militare, pur rifiutando di cooperare per la riammissione dei migranti irregolari. La preoccupazione è che l'utilizzo di incentivi negativi possa danneggiare i partenariati con i paesi terzi e, in ultima analisi, risultare controproducente. Potrebbe aggravare ulteriormente la (pessima) situazione socioeconomica nei paesi terzi oppure rendere quelli di transito meno propensi a cooperare nella gestione della migrazione, determinando così un aumento della migrazione irregolare verso l'UE. Nondimeno, la possibilità di applicare misure restrittive in materia di visti ha contribuito a far progredire i negoziati per un meccanismo di riammissione con un paese oggetto del presente audit.

68 I rappresentanti nazionali interpellati dalla Corte hanno confermato le posizioni divergenti degli Stati membri circa l'uso di leve negative nei negoziati. Benché alcuni ritenessero necessaria questa opzione, altri ritenevano che potesse nuocere alle relazioni nel lungo periodo e che l'accento debba essere posto sul rafforzamento delle relazioni reciproche attraverso un maggiore coinvolgimento politico e una maggiore cooperazione in tutti i settori.

Maggior coordinamento per creare sinergie e un effetto leva

69 Nel giugno 2016 la Commissione ha creato una task force per sostenere l'attuazione del quadro di partenariato. La task force è un forum di coordinamento e discussione tra alti funzionari della Commissione e del SEAE responsabili sia della migrazione che delle relazioni esterne in senso più ampio. Alle riunioni settimanali, i partecipanti discutono degli sviluppi più significativi (soprattutto nell'agenda sulla migrazione) per i paesi di principale interesse. Nel dicembre 2019 la Commissione ha creato un "gruppo di progetto" permanente di Commissari in materia di migrazione per rafforzare il coordinamento a livello politico. Uno degli scopi del gruppo è

sviluppare una cooperazione più stretta con i paesi di origine e di transito e un sistema più robusto di riammissione e rimpatrio[43].

70 Al Consiglio, il Coreper ha istituito nel 2017 un meccanismo di leva informale in materia di visti[44], che prevedeva una serie di possibili misure in questo ambito qualora la cooperazione di un paese terzo sulla riammissione si rivelasse insoddisfacente. Stando ai portatori di interessi interpellati dalla Corte, il semplice fatto di menzionare l'eventuale ricorso al meccanismo ha contribuito a migliorare la cooperazione con vari paesi terzi. Nel 2019 il meccanismo è stato formalizzato nel codice dei visti riveduto (cfr. paragrafo ***51***).

71 Questa esperienza positiva maturata con il meccanismo di leva in materia di visti ha indotto il Coreper a sviluppare un meccanismo di leva globale[45]. Si tratta di un meccanismo informale di cooperazione generale per attivare varie politiche (nella sfera di competenza dell'UE e/o degli Stati membri) per migliorare la cooperazione dei paesi terzi per i rimpatri e le riammissioni. Al momento dell'audit, il meccanismo non era stato ancora utilizzato.

72 Nel settembre 2020 la Commissione ha presentato un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo[46]. Nell'articolo 7 della proposta di un nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione[47], la Commissione ha previsto un sistema che sviluppa il meccanismo informale di leva globale del Coreper.

---

[43] Gruppo di commissari responsabili della "Promozione del nostro stile di vita europeo", *Principles and key workstreams*, 6 dicembre 2019 (non disponibile al pubblico).

[44] *Link between return/readmission and visa policies*, 9097/1/17 REV 1, Bruxelles, 19 maggio 2017 (non disponibile al pubblico).

[45] Proposta di un meccanismo di coordinamento per attivare diverse politiche al fine di migliorare la cooperazione dei paesi terzi in materia di rimpatrio/riammissione dei propri cittadini, 8954/1/20 REV 1, Bruxelles, 25 giugno 2020 (non disponibile al pubblico).

[46] COM(2020) 609 final.

[47] COM(2020) 610 final.

Le azioni UE per agevolare la riammissione erano pertinenti, ma i risultati sono stati disomogenei e non è stato possibile valutare l'impatto

73 In questa sezione si valuta se la Commissione abbia:

a) migliorato la cooperazione pratica sulla riammissione con i paesi terzi, in collaborazione con Frontex e gli Stati membri;

b) fornito ai paesi terzi un adeguato sostegno allo sviluppo delle capacità e alla reintegrazione per agevolare la riammissione;

c) monitorato, in collaborazione con Frontex, in che misura i paesi terzi avevano ottemperato ai loro obblighi in materia di riammissione.

Le misure volte a migliorare la cooperazione pratica in materia di riammissione hanno prodotto risultati disomogenei

74 Nella maggior parte dei casi, i paesi terzi non si oppongono formalmente alla riammissione dei propri cittadini. Tuttavia, possono ostacolare il processo di riammissione e rimpatri efficaci in vari modi, soprattutto per i migranti irregolari con documenti di viaggio non validi (cfr. ***figura 11***). Inoltre, il processo di rimpatrio negli Stati membri presenta una serie di strozzature (cfr. relazione speciale n. 24/2019 e ***allegato I***).

Figura 11 – Coinvolgimento dei paesi terzi nel processo di riammissione e potenziali sfide

Fonte: Corte dei conti europea.

75 L'UE e gli Stati membri hanno cercato di rispondere alle sfide per la cooperazione in materia di riammissione attraverso azioni quali:

- conclusione di accordi o creazione di meccanismi di riammissione (benché la loro attuazione non sia sempre stata soddisfacente nella pratica);
- istituzione di reti che hanno messo in comune con successo le risorse nazionali;
- maggiore sostegno di Frontex.

Accordi e meccanismi di riammissione

76 La Corte ha passato in rassegna gli accordi conclusi con i paesi oggetto del presente audit e le relazioni dei CMR/GLM al fine di valutarne l'efficacia nel migliorare la cooperazione in materia di riammissione. Ha constatato che gli ARUE o i meccanismi di riammissione affrontavano gran parte dei più comuni ostacoli alla riammissione. Erano degne di nota le seguenti eccezioni:

a) l'accettazione dei documenti di viaggio dell'UE per il rimpatrio, che è stata sancita solo in uno dei quattro accordi esaminati (cfr. anche paragrafo ***32***);

b) obbligo di visto per la scorta: in un accordo era obbligatorio il visto, ma negli altri tre non vi era alcuna precisazione in merito. L'obbligo di visto ha avuto un impatto negativo sul processo di riammissione in due dei quattro paesi terzi;

c) limiti quantitativi sul numero massimo di rimpatriati per volo e/o al mese: questi erano previsti in due accordi (ciò non ha impedito le riammissioni nella pratica), mentre gli altri accordi non specificavano se fossero applicabili limiti.

77 Il fatto che un obbligo specifico sia stato sancito dalle disposizioni dell'ARUE non significa necessariamente che sarà rispettato nella pratica e che la cooperazione sarà agevole. I paesi terzi hanno talvolta introdotto ulteriori livelli di requisiti, verifiche o permessi, creando così maggiori ostacoli alla cooperazione pratica.

78 Con cadenza regolare, una o due volte l'anno, i CMR/GLM si sono riuniti per valutare l'attuazione degli ARUE/dei meccanismi di riammissione e discutere i più recenti sviluppi delle politiche e la cooperazione in altri ambiti della gestione della migrazione. Tuttavia, il carattere ricorrente di alcune problematiche discusse in queste occasioni ne ha dimostrato la limitata efficacia.

79 Per i paesi privi di accordo o meccanismo UE di riammissione, non esiste nulla di analogo ai CMR/GLM per discutere della cooperazione pratica in materia di riammissione. Il dialogo sulla migrazione e la mobilità che ha luogo in altri consessi è generalmente organizzato a un livello più alto, ha una portata più ampia e non è mirato a ostacoli specifici nella cooperazione in materia di riammissione.

Le reti del sistema integrato di gestione dei rimpatri

80 Per migliorare la cooperazione pratica in materia di riammissioni, la Commissione ha utilizzato l'AMIF a sostegno dello sviluppo del "sistema integrato di gestione dei rimpatri". Il sistema comprende tre reti UE, a cui gli Stati membri partecipano su base volontaria, mentre la Commissione e Frontex svolgono un ruolo di coordinamento:

a) la rete dell'iniziativa europea di gestione integrata dei rimpatri (Eurint);

b) la rete dei funzionari europei di collegamento per il rimpatrio (EURLO);

c) la rete europea dello strumento di reintegrazione (ERIN), che nel 2018 ha ampliato la propria sfera di competenza ed è divenuta la rete europea di rimpatrio e reintegrazione (ERRIN).

81 Nelle attività espletate, le reti sono state progressivamente sostituite da Frontex, via via che il mandato di quest'ultima veniva ampliato (cfr. paragrafo ***84***). Il trasferimento a Frontex è stato ultimato per la Eurint nel dicembre 2019, avviato per la rete EURLO nel dicembre 2019 (con un passaggio graduale entro settembre 2021) e dovrebbe concludersi entro luglio 2022 per le attività di reintegrazione dell'ERRIN.

82 Al momento dell'audit, il trasferimento della Eurint era stato completato e quello della rete EURLO stava rispettando la tempistica prevista. Tuttavia, per queste attività aggiuntive non è stato assegnato personale supplementare al Centro europeo per i rimpatri di Frontex nel 2019 o nel 2020. Ciò è collegato alle profonde modifiche apportate nel 2018 dalla Commissione alla tabella dell'organico di Frontex[48], senza consultare quest'ultima in via preliminare. Nel marzo 2019 Frontex ha chiesto (senza successo) di rinviare il trasferimento della rete EURLO a causa della carenza di risorse umane e finanziarie. Per lo stesso motivo, la conclusione del trasferimento dell'ERRIN è stata rinviata di due anni.

[48] Cfr. COM(2018) 631, Scheda finanziaria legislativa, punto 3.2.3.1, prima tabella, rispetto a COM(2015) 671, Scheda finanziaria legislativa, punto 3.2.3.1, agenti temporanei (gradi AD).

83 Le reti UE sono riuscite a mettere in comune le risorse nazionali e i risultati da queste conseguiti sono stati in genere apprezzati dai paesi partecipanti:

a) l'**Eurint** ha dimostrato valore aggiunto in quanto piattaforma di condivisione delle conoscenze e delle informazioni, un presupposto essenziale per lo sviluppo di un approccio più integrato e coordinato per rimpatri efficaci[49];

b) benché l'impatto degli **EURLO** sul rimpatrio effettivo dei migranti irregolari sia stato limitato, i portatori di interessi hanno rilevato l'evidente valore aggiunto nel programma connesso e i vantaggi che presenta in termini di efficacia ed efficienza rispetto alle attività di rimpatrio nazionali. La costante presenza fisica sul territorio degli EURLO ha permesso di sviluppare relazioni con le autorità dei paesi terzi e ha migliorato la collaborazione. I portatori di interessi hanno inoltre evidenziato effetti aggiuntivi inattesi: gli EURLO hanno sostenuto iniziative strategiche, come la negoziazione di accordi di riammissione con le autorità locali, oppure accresciuto il prestigio e la visibilità di Frontex nei paesi di origine[50];

c) le attività (e il valore aggiunto) dell'**ERRIN** consistono principalmente nel garantire appalti congiunti per i contratti di assistenza alla reintegrazione con prestatori di servizi dei paesi terzi, nonché nell'assicurarne la gestione e il monitoraggio (i parametri dell'assistenza alla reintegrazione e i criteri di ammissibilità sono stati definiti dai singoli Stati membri). Da quando ha cambiato denominazione in ERRIN, le sue attività sono state estese per includere il sostegno a nuove iniziative e strategie di reintegrazione. L'ERRIN ha svolto le proprie attività sostanzialmente nei tempi previsti e ha superato i valori-obiettivo fissati per l'assistenza alla reintegrazione (a metà 2020, il numero di casi trattati si elevava a 22 000 rimpatriati, contro un valore-obiettivo di 20 000)[51].

---

[49] PBLQ, *Evaluation Eurint programme*, dicembre 2018, pagg. 2-3 (non disponibile al pubblico).

[50] BearingPoint, *EURLO Programme Evaluation Report*, novembre 2018, pagg. 6-7 (non disponibile al pubblico).

[51] Quadro di valutazione ERRIN, giugno 2020 (non disponibile al pubblico).

Sostegno di Frontex

84 Dal 2015, il mandato di Frontex è stato rafforzato due volte[52]. Di conseguenza, Frontex è stata sempre più coinvolta nell'assistenza agli Stati membri per le attività precedenti al rimpatrio e le operazioni di rimpatrio verso paesi terzi. Per quanto riguarda le attività precedenti al rimpatrio, Frontex ha fornito agli Stati membri sostegno operativo (ad esempio, inviando esperti in materia di rimpatrio), nonché strumenti per migliorare la cooperazione con i paesi terzi (migliori pratiche, seminari per gli uffici consolari, identificazione in videoconferenza e missioni di identificazione).

85 Gli **esperti in materia di rimpatrio** forniscono agli Stati membri un sostegno su misura nelle attività connesse ai rimpatri, ad esempio rafforzando le procedure di rimpatrio, migliorando la cooperazione consolare con i paesi terzi e fornendo sostegno informatico e di altro tipo. Nel 2016 sono stati inviati per la prima volta sette funzionari in Grecia. Da allora, l'espansione delle attività è stata lenta e, nel 2019, Frontex ha inviato in totale 15 esperti in materia di rimpatrio in cinque Stati membri. A causa della natura del lavoro di tali esperti, non erano stati definiti indicatori comuni di efficacia/efficienza. Tuttavia, le relazioni di Frontex[53] elencano i risultati concreti ottenuti da tali esperti, evidenziando così il valore aggiunto fornito.

86 Sui dieci paesi terzi oggetto del presente audit, Frontex dispone di documenti sulle "**migliori pratiche**" relativi a due di questi. Uno è stato determinante per facilitare le operazioni di rimpatrio congiunte, e l'altro è servito da base per organizzare un seminario per gli uffici consolari e diverse missioni di identificazione.

87 Al fine di armonizzare le modalità con cui sono applicate le nuove disposizioni negoziate, la Commissione e/o Frontex hanno organizzato **seminari per gli uffici consolari** interessati in Europa. Questi seminari comprendevano uno scambio di opinioni su aspetti pratici, come il rilascio tempestivo dei documenti di viaggio, e le procedure per l'organizzazione di voli charter. Tuttavia, i risultati sono stati

---

[52] Regolamento (UE) 2016/1624 e regolamento (UE) 2019/1896; quest'ultimo ha rafforzato il ruolo di Frontex nelle operazioni di rimpatrio, sia prima che dopo il rimpatrio.

[53] *Annual Frontex Evaluation Reports of the Flexible Operational Activities in Return* (non disponibile al pubblico).

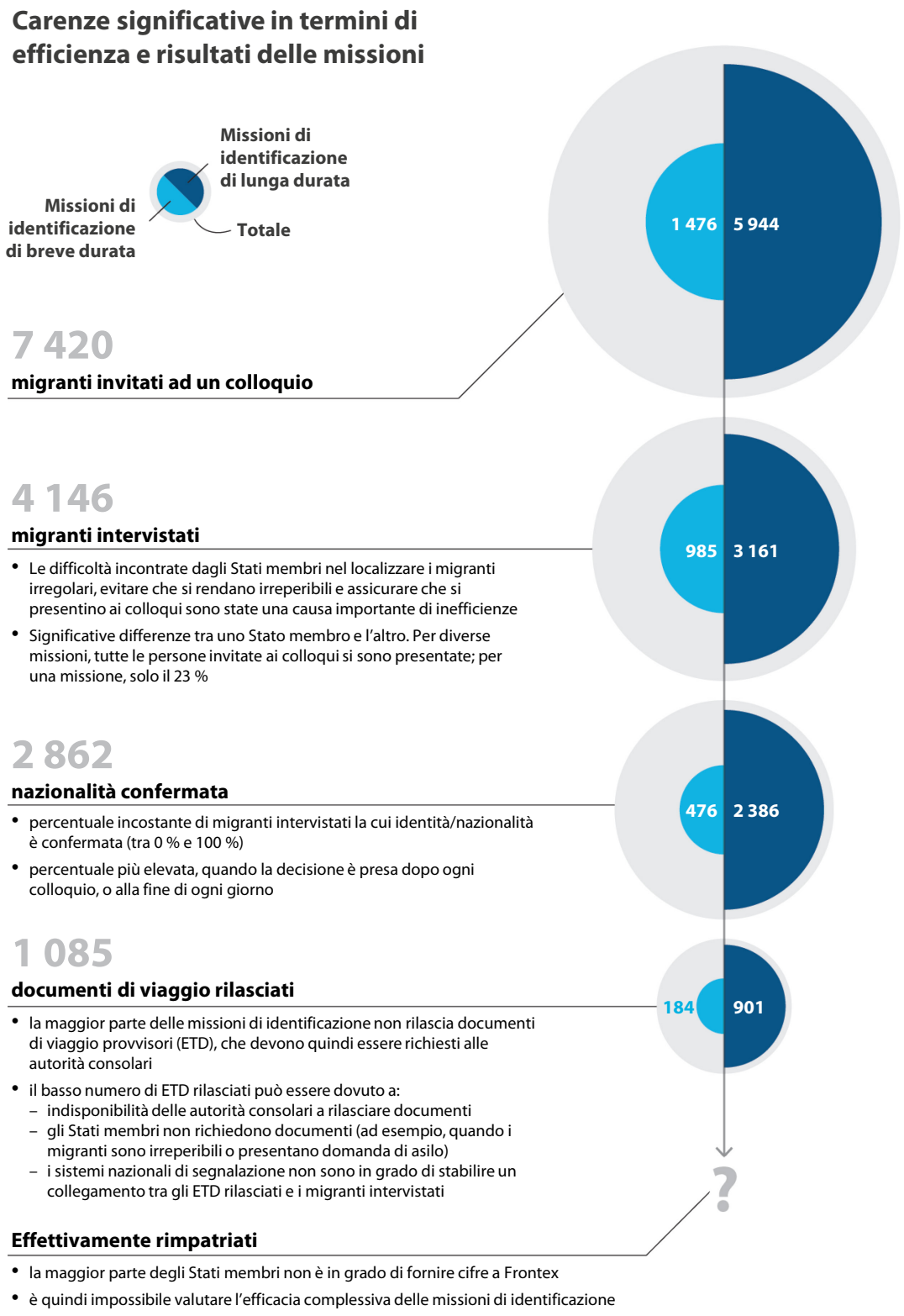
disomogenei, dato che in occasione di successive riunioni del GLM, gli Stati membri hanno notato alcuni miglioramenti, ma anche difficoltà persistenti.

88 Nel 2018 Frontex ha avviato un progetto pilota per un sistema di **videoconferenza** per condurre il processo di **identificazione**. Questo progetto pilota è stato attuato in collaborazione con il programma EURLO, che ha acquistato l'impianto per la videoconferenza, e l'OIM. Il sistema si è rivelato efficace nel facilitare l'identificazione dei migranti nel 2019. Ciononostante, tre quarti delle persone identificate hanno successivamente presentato domanda di protezione internazionale, e di conseguenza non hanno potuto essere rimpatriate.

89 Gli Stati membri hanno sviluppato il concetto di **missioni di identificazione** per affrontare i problemi di cooperazione con i consolati di paesi terzi (ad esempio, quando un consolato non intende cooperare in materia di identificazione, non ha il mandato per farlo o non è fisicamente presente in uno Stato membro). Frontex sostiene gli Stati membri con missioni di identificazione dalla fine del 2016, quando ha assunto tale incarico precedentemente affidato a Eurint. Il sostegno di Frontex viene fornito su richiesta degli Stati membri secondo modalità definite caso per caso.

90 A metà del 2020 Frontex aveva sostenuto 25 missioni a breve termine (in genere una-due settimane per svolgere attività di identificazione in uno o più Stati membri) e cinque missioni a lungo termini (invio presso un'unica sede, potenzialmente per anni) I risultati delle missioni sono illustrati nella ***figura 12***.

Figura 12 – Missioni di identificazione sostenute da Frontex (ottobre 2016 – maggio 2020)



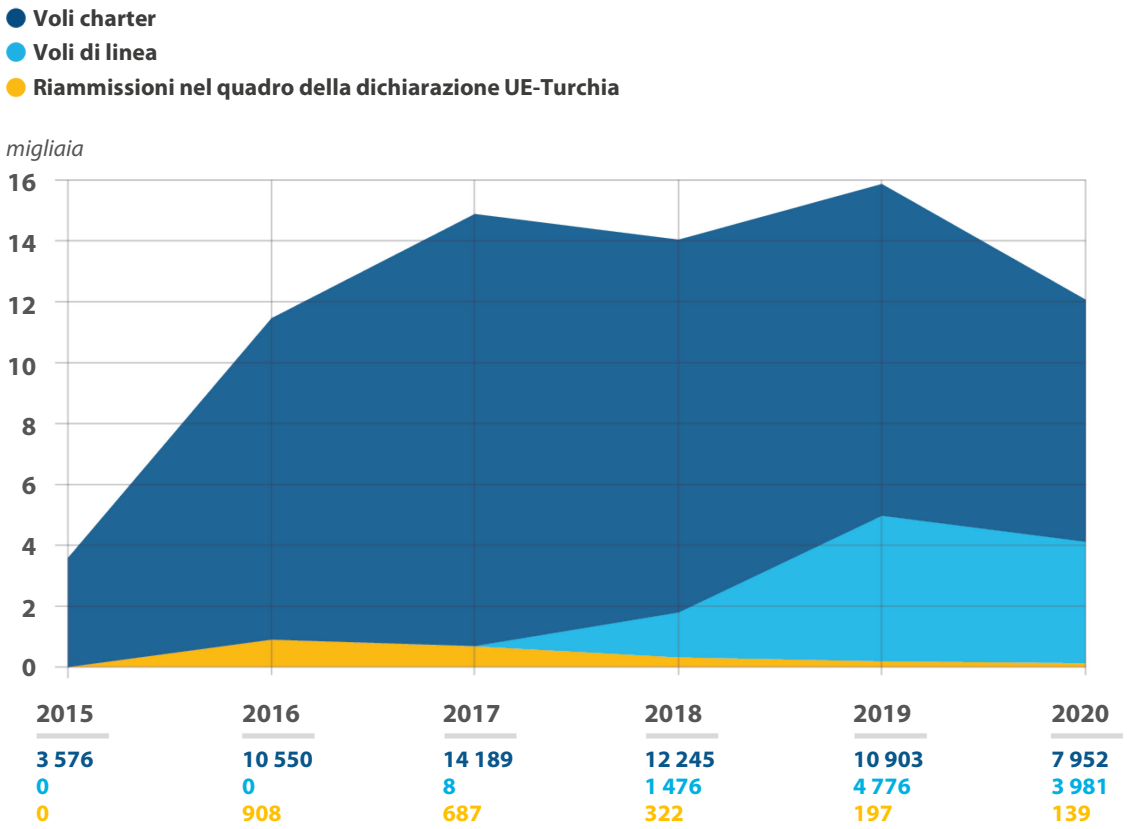
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Frontex.

91 Nel caso delle operazioni di rimpatrio, Frontex fornisce sostegno finanziario e operativo (ad esempio, organizzando voli e mettendo a disposizione scorte e osservatori). In genere Frontex ha fornito sostegno soprattutto organizzando i voli charter e stima che attualmente, la maggior parte di questi voli prevede la sua assistenza. Ciononostante, un volo charter può essere utilizzato solo con il consenso di ciascun paese di rimpatrio. Dei dieci paesi oggetto del presente audit, due hanno rifiutato i voli charter di Frontex. Molti dei voli charter organizzati accoglievano a bordo solo pochi rimpatriati[54].

92 Nel piano d'azione rinnovato sui rimpatri del marzo 2017, la Commissione richiedeva a Frontex di istituire un meccanismo per aiutare gli Stati membri a effettuare i rimpatri con voli commerciali. Di conseguenza, Frontex ha predisposto i necessari contratti con le compagnie aeree, nonché i sistemi interni, e ha organizzato un primo volo commerciale nel dicembre 2017. Da allora, i numeri sono significativamente aumentati (cfr. ***figura 13***). Inoltre, dal 2019 Frontex fornisce assistenza per le partenze volontarie e, dal 2020, per i rimpatri volontari. Il numero di casi di assistenza fornita è aumentato rapidamente: da 155 partenze volontarie nel 2019 a 1 532 cittadini di paesi terzi rimpatriati su base volontaria (sia per le partenze volontarie che per rimpatri volontari) nel 2020. Tale aumento è in parte compensato il calo delle altre operazioni di rimpatrio nel 2020 dovuto alle restrizioni collegate alla COVID-19.

[54] Per maggiori informazioni sul sostegno e sulle problematiche che incidono sull'efficienza in termini di costi delle operazioni charter, cfr. relazione speciale n. 24/2019 "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati".

Figura 13 – Numero cittadini di paesi terzi rimpatriati con l'assistenza di Frontex



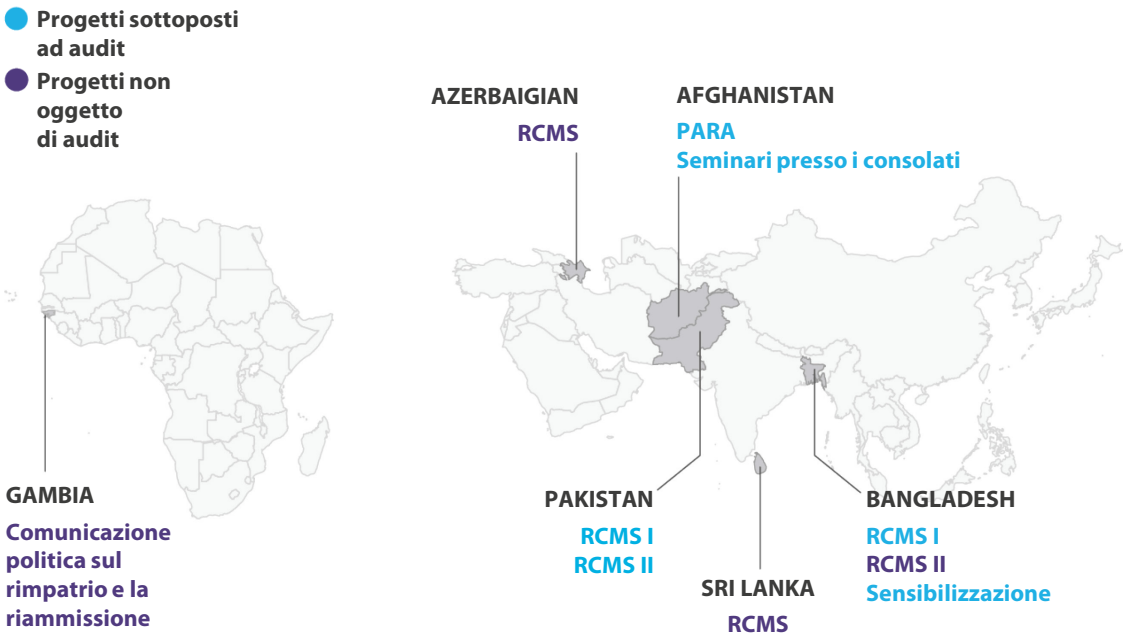
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Frontex.

I progetti di sostegno allo sviluppo delle capacità e i progetti di reintegrazione sono stati utili e la maggior parte ha fornito le realizzazioni previste

Sostegno allo sviluppo delle capacità

93 Nel 2016, la Commissione ha avviato lo strumento per il rafforzamento delle capacità di riammissione (RCBF/EURCAP), che mira a rafforzare le capacità dei paesi partner a gestire i rimpatri e cooperare con l'UE in materia di rimpatri, e a prevenire la migrazione irregolare. Lo strumento ha una dotazione di 38,5 milioni di euro (finanziati dall'AMIF) ed è attuato dall'OIM. La ***figura 14*** presenta una panoramica delle azioni di sostegno dell'RCBF. La valutazione della Corte sulle sei azioni attuate nei paesi oggetto dell'audit è riportata nell'***allegato III***. La Corte ha constatato che le azioni erano pertinenti e hanno in genere prodotto le realizzazioni previste. Le realizzazioni ottenute sono state parzialmente soddisfacenti.

Figura 14 – Azioni di sostegno RCBF/ EURCAP, 2016-2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di un documento originale dell'OIM.

94 Tre delle azioni RCBF esaminate dalla Corte miravano a creare e gestire il sistema elettronico per la gestione dei fascicoli di riammissione (*Readmission Case Management System* – RCMS). Tale sistema intende automatizzare i processi e le procedure di riammissione, integrare i portatori di interesse (nei paesi terzi e negli Stati membri), ridurre il tempo totale per il trattamento dei singoli fascicoli e fornire statistiche e informazioni aggiornate. L'RCMS ha in sé le potenzialità per migliorare strutturalmente la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione.

95 In Bangladesh il sistema è stato sviluppato e utilizzato con successo sin dal novembre 2020 e gli Stati membri hanno iniziato ad utilizzarlo per presentare le domande di riammissione. L'RCMS per il Pakistan è stato progettato, sviluppato e introdotto con successo in quattro Stati membri pilota (dall'aprile 2018). I rappresentanti nazionali interpellati dagli auditor della Corte hanno indicato risultati contrastanti durante la fase pilota. Hanno apprezzato lo strumento e giudicato che dovesse essere promosso e ampliato. Il sistema offriva maggiori probabilità di ricevere risposta alle domande di riammissione e in tempi più brevi. Tuttavia, permangono molti problemi. Infine, l'RCMS è uno strumento tecnico il cui successo dipende anche dalla disponibilità delle autorità dei paesi terzi a cooperare.

96 Alla fine del 2018 la Commissione ha approvato la seconda fase del progetto RCMS per il Pakistan, con l'obiettivo di rendere il sistema accessibile ad altri Stati membri. Questa estensione però ha subìto notevoli ritardi. L'OIM e le autorità pakistane hanno firmato il contratto di servizi richiesto solo circa 18 mesi dopo, nel luglio 2020, a causa di ostacoli da parte del Pakistan.

97 La Corte ha esaminato altri tre interventi per il rafforzamento delle capacità che rispondevano a esigenze specifiche concordate durante i gruppi di lavoro misti (GLM). Questi si sono rivelati utili per instaurare una cooperazione nel quadro dei meccanismi di riammissione recentemente negoziati.

Assistenza alla reintegrazione

98 A norma della direttiva Rimpatri, si dovrebbe preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato[55]. La reintegrazione economica e sociale costituisce inoltre un incentivo importante affinché i migranti scelgano il rimpatrio volontario, in quanto fornisce prospettive di sostentamento e rende i rimpatri più dignitosi e sostenibili. Nel corso dei negoziati ARUE e nei successivi CMR/GLM, i paesi esaminati nel presente audit hanno costantemente sottolineato l'importanza di un rimpatrio dignitoso per i propri cittadini e della loro reintegrazione. L'***allegato IV*** contiene la valutazione della Corte sul sostegno alla reintegrazione fornito dai paesi oggetto dell'audit.

99 La Commissione ha finanziato l'assistenza alla reintegrazione in tutti i 10 paesi oggetto dell'audit della Corte tramite l'AMIF e attraverso i fondi di sviluppo dell'UE.

a) Nell'ambito dell'AMIF, la Commissione ha cofinanziato i rimpatri volontari e forzati eseguiti dagli Stati membri. Tra il 2015 e il 2019, l'AMIF ha cofinanziato in totale circa 276 000 rimpatri in tutto il mondo (di cui 159 000 erano volontari). Circa il 40 % dei rimpatriati ha ricevuto assistenza alla reintegrazione[56]. Tuttavia, la Commissione non ha stabilito requisiti minimi comuni o norme per tale assistenza, che è stata progettata principalmente su base nazionale.

---

[55] 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, considerando (10).

[56] Commissione europea, Relazione annuale per il 2019 sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE, pagg. 32 (35 nella versione italiana) e 155.

b) I fondi di sviluppo dell'UE hanno finanziato i rimpatri volontari e l'assistenza alla reintegrazione per gli sfollati interni, i migranti situati in paesi terzi o quelli bloccati lungo le rotte migratorie. I relativi progetti avevano una forte dimensione umanitaria, con finalità di sviluppo e/o gestione della migrazione. In generale, i rimpatriati dall'Europa rappresentavano solo una piccola parte di coloro che ricevevano assistenza dato che erano, per lo più, poco numerosi. Ad esempio, oltre 820 000 persone sono tornate in Afghanistan dall'Iran e dal Pakistan nel 2018[57], mentre dall'UE sono rimpatriati 3 120 afghani.

100 La Corte ha esaminato 14 progetti di reintegrazione e ha riscontrato che rispondevano alle esigenze dei rimpatriati e dei paesi terzi. I progetti si concentravano sulla reintegrazione economica, sociale e psicosociale dei rimpatriati, migliorando le condizioni di vita delle comunità di accoglienza e/o rafforzando la capacità dei paesi di origine di gestire la migrazione e reintegrare i migranti di ritorno.

101 La Corte ha rilevato che 11 progetti avevano ottenuto (o avrebbero probabilmente ottenuto) le realizzazioni previste. Tuttavia, in due di questi 11 casi, vi sono stati ritardi (dovuti al difficile contesto di sicurezza in Afghanistan) che hanno inciso sull'attuazione dei progetti. Tre dei 14 progetti hanno incontrato difficoltà più gravi. Al momento dell'audit, tre progetti erano in corso e la Commissione e i suoi organismi attuatori hanno adottato una serie di misure di mitigazione in risposta alle difficoltà.

102 In molti casi (Afghanistan, Guinea e Nigeria), la domanda di assistenza alla reintegrazione era superiore alla dotazione inizialmente assegnata ai progetti. In tali casi, la Commissione e l'EUTF hanno reagito con flessibilità, fornendo il sostegno supplementare necessario (cfr. ***riquadro 4***).

[57] *Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report 2018*, pubblicato a Kabul, maggio 2019, pag. 4.

Riquadro 4

Il sostegno dell'UE per affrontare la crisi migratoria in Libia

Nel 2019 l'UE ha approvato l'azione regionale per il Sahel e la regione del lago Chad, per un totale di 121 milioni di euro. L'azione ha fornito risorse per facilitare 9 000 rimpatri (umanitari) volontari, proteggere 12 400 migranti bloccati o in situazione di vulnerabilità, cercare e portare in salvo 10 000 migranti bloccati nel deserto e sostenere 38 050 rimpatriati nella reintegrazione. L'azione è stata sviluppata dall'OIM su mandato della task force congiunta dell'Unione africana, dell'UE e delle Nazioni Unite, insieme ad altri programmi UE-IOM che si occupano della crisi migratoria in Libia.

L'azione va ad aggiungersi ad altre 13 azioni nazionali attuate nel Sahel e nella regione del lago Chad dal 2017 nel quadro dell'iniziativa congiunta UE-OIM. Queste azioni si erano rivelate insufficienti alla luce della successiva crisi libica. In Guinea, ad esempio, l'azione nazionale era stata originariamente pianificata per assistere 2 000 rimpatriati; alla fine del 2018, 9 200 persone avevano effettivamente chiesto sostegno alla reintegrazione.

Alla fine del 2020, l'UE aveva accettato di prorogare l'azione regionale di 18 mesi e aveva aumentato il contributo totale a 188 milioni di euro, con l'obiettivo di fornire ulteriore protezione a migliaia di migranti bloccati e in situazione di vulnerabilità e di facilitarne il rimpatrio volontario in condizioni di sicurezza e dignità.

Complessivamente, l'EUTF ha contribuito in modo sostanziale al rimpatrio volontario di oltre 50 000 migranti dalla Libia e alla loro reintegrazione nei paesi di origine nell'ambito della task force EU-AU-UN. Ha contribuito inoltre alla stabilizzazione della comunità in Libia, offrendo accesso ad una migliore assistenza sanitaria a 3,5 milioni di persone e fornendo istruzione di base a 70 000 bambini[58].

103 I progetti di reintegrazione erano in corso al momento dell'audit della Corte e le informazioni disponibili non hanno consentito di valutare la probabilità che i risultati previsti vengano raggiunti. Al riguardo, i progetti in Afghanistan, Bangladesh, Guinea, Iraq, Marocco, Nigeria e Tunisia includevano azioni volte a migliorare la governance della migrazione, nonché la capacità delle autorità nazionali di fornire assistenza post-arrivo e alla reintegrazione. Il raggiungimento della realizzazione "reintegrazione

[58] *EUTF-Factsheet 2020-Libya, short versions_V.17*.

sostenibile dei migranti rimpatriati" dipenderà anche da fattori esterni e dalle risorse disponibili per continuare a fornire assistenza dopo la fine del progetto.

104 I portatori di interesse interpellati ai fini del presente audit hanno sottolineato l'importanza di un rimpatrio in condizioni di sicurezza e dignità e della reintegrazione sostenibile dei rimpatriati. Tutti i progetti di reintegrazione esaminati, tranne uno, includevano una componente di monitoraggio per valutare la sostenibilità della reintegrazione nel tempo. In particolare, l'OIM (che attua sette dei 14 progetti di reintegrazione esaminati dalla Corte) ha sviluppato una metodologia globale per valutare la sostenibilità del sostegno alla reintegrazione fornito e l'ha progressivamente applicata ai suoi progetti di reintegrazione dal 2017[59]. Tale metodologia potrebbe consentirle di confrontare i risultati dei vari progetti e nel tempo ed individuare i fattori che consentono una migliore riuscita della reintegrazione.

105 In base alla definizione dell'OIM, la reintegrazione può essere considerata sostenibile quando i rimpatriati raggiungono livelli di autosufficienza economica, stabilità sociale all'interno delle loro comunità e benessere psicosociale che consentono loro di affrontare i fattori di (ri)migrazione[60]. Le relazioni dell'OIM sulla reintegrazione nel quadro dell'iniziativa congiunta UE-OIM[61], insieme ai dati preliminari provenienti da altri paesi, indicano che in genere sono stati raggiunti risultati sostenibili (anche se la componente "reintegrazione economica" ha ricevuto punteggi relativamente più bassi rispetto a quelle sociale e psicosociale) per le persone che hanno potuto essere rintracciate e che hanno acconsentito a rispondere all'indagine. Invece, la valutazione intermedia di due programmi attuati da altre organizzazioni in Afghanistan ha rivelato una ridotta sostenibilità in termini di assistenza.

---

[59] Per una descrizione dettagliata della metodologia, cfr. *IOM Biannual Reintegration Report #2*, novembre 2019, pagg.32-37.

[60] *IOM Biannual Reintegration Report #2*, novembre 2019, pagg. 30.

[61] Disponibile su migrationjointinitiative.org.

I dati disponibili non hanno consentito un monitoraggio completo delle riammissioni

106 La Commissione (Eurostat) compila statistiche europee sulla migrazione e sulla protezione internazionale dal 2008. Gli Stati membri forniscono i dati in linea con un regolamento UE che è stato aggiornato nel 2020[62]. Le statistiche sui rimpatri[63] comprendevano dati annuali su:

a) il numero di cittadini di paesi terzi cui è stato intimato di lasciare il territorio, disaggregato per cittadinanza delle persone interessate;

b) il numero dei cittadini di paesi terzi che hanno effettivamente lasciato il territorio dello Stato membro in forza di una decisione o di un atto amministrativo o giudiziario (di cui alla precedente lettera a)), disaggregato per cittadinanza delle persone rimpatriate ("cittadini di paesi terzi rimpatriati").

107 Il regolamento aggiornato prevede, dall'anno di riferimento 2021, una maggiore frequenza (da annuale a trimestrale) e un'ulteriore disaggregazione dei dati (età, sesso, minori non accompagnati, tipo di rimpatrio, assistenza ricevuta, paese di destinazione).

108 Un indicatore chiave dell'efficacia della politica dei rimpatri è il "tasso effettivo di rimpatri", calcolato come il numero di persone che hanno effettivamente lasciato il territorio dell'UE diviso per il numero di persone a cui è stato ingiunto di partire (indicatore (b) rispetto a quello (a) sopra menzionati). La Commissione utilizza l'indicatore nei suoi documenti[64], pur riconoscendo i problemi relativi ai dati su cui tale indicatore si basa[65]. Tali problemi sono dovuti alle differenze tra le procedure e la legislazione nazionali, e alle debolezze del quadro legislativo dell'UE e dei sistemi

---

[62] 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.

[63] Regolamento (CE) n. 862/2007, articolo 7.

[64] Si veda, ad esempio, COM(2018) 634 final, pag. 2.

[65] Cfr., ad esempio, Eurostat, *Statistics explained – Enforcement of immigration legislation statistics*, 11 luglio 2019, Sezione "Non-EU citizens ordered to leave the EU" (cittadini non-UE cui è stato ingiunto di lasciare l'UE).

informativi per la gestione delle frontiere. Le principali difficoltà e le misure adottate dalla Commissione negli ultimi anni per affrontarle sono sintetizzate nell'***allegato V***.

109 A fini di monitoraggio, e in assenza di dati europei adeguati, dal 2011 l'unità Analisi dei rischi di Frontex raccoglie i dati forniti dagli Stati membri su base mensile riguardo alle decisioni di rimpatrio per i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e ai rimpatri effettivi.

110 Come membro della rete di analisi dei rischi (FRAN), Frontex raccoglie i dati attraverso diversi canali e utilizzando una metodologia diversa rispetto ad Eurostat, per cui i dati non sono confrontabili (cfr. ***figura 15***). Analogamente, come per i dati di Eurostat, anche quelli di Frontex presentano debolezze[66]. Inoltre, diversi Stati membri non trasmettono dati[67].

Figura 15 – Dati Eurostat e Frontex relativi alle decisioni di rimpatrio

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat (tabelle statistiche "Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019", [migr_eiord]) e Frontex (*Risk Analysis for 2020*, allegato, tabella 11. "Return decisions issued in 2019").

111 Gli Stati membri, la Commissione e Frontex hanno condiviso informazioni sulla cooperazione in materia di riammissione con i paesi terzi prioritari in occasione di forum. In particolare, la Commissione ha organizzato riunioni mensili del "gruppo di esperti in materia di riammissione" per scambiare informazioni operative con esperti nazionali. Tuttavia, queste informazioni non sono state raccolte e trasmesse sistematicamente ed erano incomplete.

---

[66] Frontex ha fornito una spiegazione per tali debolezze nelle sezioni 5.7 e 6.3 della sua analisi dei rischi per il 2019 (*Risk Analysis for 2019*).

[67] Cfr. Frontex *Risk Analysis for 2019*, pag. 25 e *Risk Analysis for 2020*, pag. 32.

112 Il nuovo codice dei visti (cfr. paragrafo ***51***) richiede che "la Commissione valut[i] regolarmente, con cadenza almeno annuale, la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione […]. Tale valutazione è basata sull'uso di dati affidabili"[68]. Gli indicatori riguardano:

a) il numero di decisioni di rimpatrio;

b) il numero di rimpatri forzati effettivi in rapporto al numero di decisioni di rimpatrio emesse;

c) il numero di richieste di riammissione accettate dal paese terzo in rapporto al numero di tali richieste presentate a tale paese;

d) il grado di cooperazione pratica in materia di rimpatrio nelle diverse fasi della relativa procedura (identificazione, rilascio di documenti di viaggio e accettazione del documento di viaggio europeo; accettazione della riammissione di persone, accettazione di voli e operazioni di rimpatrio).

113 I dati richiesti sui rimpatri e sulla cooperazione in materia di riammissione, tuttavia, non sono né completi né confrontabili da uno Stato membro all'altro (precedenti lettere a) e b); cfr. paragrafo ***108*** e ***allegato V***), o non esistono a livello dell'UE (precedenti lettere c)[69] e d)).

114 Per compensare la scarsa disponibilità di dati, nel gennaio 2020 la Commissione ha avviato un'indagine sulla raccolta dei dati insieme a Frontex, accompagnata da questionari qualitativi dettagliati sul livello di cooperazione in materia di riammissione tra Stati membri e 39 paesi terzi di interesse.

115 I dati quantitativi raccolti sono i seguenti: provvedimenti di rimpatrio emessi (in termini di decisioni adottate e numero di persone interessate), rimpatri effettivi, domande di documenti di viaggio provvisori (ETD) e ETD rilasciati. Gli indicatori relativi ai provvedimenti di rimpatrio (decisioni) e ai rimpatri effettivi corrispondono a quelli precedentemente raccolti attraverso la rete di analisi dei rischi di Frontex e presentano le stesse debolezze (cfr. paragrafo ***108***). Gli indicatori relativi agli ETD richiesti e

---

[68] Regolamento sul codice dei visti, articolo 25*bis*, paragrafo 2.

[69] Frontex ha iniziato a raccogliere questi dati forniti dagli Stati membri su base mensile nel 2020.

rilasciati sono nuovi e solo 20 Stati membri hanno fornito i dati. I dati mostrano che gli Stati membri hanno richiesto gli ETD solo per una parte delle decisioni di rimpatrio emesse (per 12 Stati membri, in una percentuale inferiore al 3 %). Anche se gli ETD non sono sempre necessari (i migranti, ad esempio, possono avere dei documenti di viaggio, possono rimpatriare volontariamente o rendersi irreperibili) ed è possibile che siano emesse più decisioni di rimpatrio per una stessa persona, i dati mostrano che, nella stragrande maggioranza di casi, la maggior parte degli Stati membri non ha cercato di cooperare con i paesi di origine per il rilascio di nuovi documenti e la riammissione dei migranti irregolari. Nei casi in cui tale collaborazione è stata richiesta, vi era una notevole variazione da uno Stato membro all'altro per quanto riguarda il tasso di ETD ricevuti rispetto a quelli richiesti, con percentuali variabili tra il 13 % e il 100 %.

116 Il questionario qualitativo comprendeva 14 domande dettagliate sulla cooperazione in materia di riammissione per ciascuno dei 39 paesi terzi. Una delle domande riguardava il rispetto dei termini per il rilascio dei documenti di viaggio, come stabilito dagli accordi sulla riammissione. Non sono stati però raccolti dati sulla durata (media) effettiva del processo.

117 La Commissione ha completato e trasmesso al Consiglio la propria valutazione dei risultati dell'indagine il 10 febbraio 2021[70]. Il Consiglio potrebbe, sulla base di una proposta della Commissione e tenuto conto delle relazioni generali dell'UE con il paese terzo in questione, attivare gli incentivi positivi o negativi previsti dal codice dei visti riveduto[71].

---

[70] *Report from the Commission to the Council – Assessment of third countries' level of cooperation on readmission in 2019*, COM(2021) 55 final (non disponibile al pubblico).

[71] Regolamento sul codice dei visti, articolo 25*bis*, paragrafi 5 e 8.

118 Questo nuovo processo può potenzialmente migliorare la cooperazione tra l'UE e i paesi terzi in materia di riammissione:

a) potenziando la raccolta e la condivisione di dati da parte degli Stati nel settore della cooperazione in materia di riammissione. Per la prima volta in assoluto saranno disponibili a livello dell'UE dati quantitativi e qualitativi sulla cooperazione in materia di riammissione con i paesi terzi prioritari;

b) producendo una valutazione annuale periodica della cooperazione da parte dei paesi terzi interessati, rendendo possibile (dopo diverse valutazioni di questo tipo) rilevare tendenze evidenti in materia di cooperazione;

c) consentendo di prendere decisioni nel settore della cooperazione in materia di riammissione sulla base di dati fattuali.

119 La mancanza in passato di un processo equivalente di raccolta dei dati sulla cooperazione in materia di riammissione, congiuntamente a carenze relative ai dati sui rimpatri (cfr. paragrafi ***108***-***110***e ***allegato V***), ha impedito agli auditor della Corte di valutare l'impatto generale delle azioni dell'UE per migliorare la cooperazione in materia di riammissione con i paesi terzi.

Conclusioni e raccomandazioni

120 La Corte ha complessivamente riscontrato che le azioni dell'UE per rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione sono stati pertinenti, ma hanno prodotto risultati limitati.

121 La Corte ha selezionato i 10 paesi con il numero più elevato in assoluto di migranti irregolari non rimpatriati nel periodo 2014-2018 (paragrafo ***17***). Ha rilevato che il Consiglio e la Commissione hanno formalmente indicato come prioritari otto di questi dieci paesi e avviato con essi negoziati sulle riammissioni. La Commissione ha inoltre intavolato un dialogo sulla migrazione con gli altri due paesi, ma senza registrare progressi tangibili in materia di riammissioni (paragrafi ***24***-***25***).

122 Durante il periodo 2015-2020, l'UE ha compiuto progressi limitati nella conclusione di accordi di riammissione, ma ha avuto più successo nel negoziare meccanismi di riammissione giuridicamente non vincolanti. Per la riuscita dei negoziati sulla riammissione è stata cruciale la volontà politica manifestata dai paesi terzi. Benché la Commissione e il SEAE abbiano fornito sostegno politico per la ripresa dei negoziati sospesi, i portatori di interesse nazionali interpellati dagli auditor della Corte hanno dichiarato che, a loro avviso, il coinvolgimento politico della Commissione e del SEAE nelle relazioni con i paesi terzi dovrebbe essere intensificato (paragrafi ***26***-***28***).

123 La Commissione e gli Stati membri non hanno tenuto conto a sufficienza degli insegnamenti tratti dai precedenti ARUE e annose questioni (principalmente l'insistenza sulla clausola relativa ai cittadini di paesi terzi e la riluttanza dei paesi terzi ad accettarla, anche quando è inclusa negli accordi bilaterali) sono rimaste ostacoli irrisolti nei negoziati ARUE. Per contro, la Commissione e gli Stati membri non hanno insistito per includere i documenti di viaggio europei negli accordi negoziati, nonostante questi possano potenzialmente rappresentare una soluzione efficace alle difficoltà riscontrate nella cooperazione in materia di riammissione (paragrafi ***29***-***33***).

124 I meccanismi di riammissione hanno lo stesso obiettivo degli ARUE, ma sono più flessibili in termini di contenuti. Tuttavia, il mandato negoziale formale della Commissione non consente di abbandonare i negoziati ARUE nel caso non si riesca a raggiungere una posizione comune e di ricercare un più rapido meccanismo di riammissione (paragrafi ***34***-***38***).

Raccomandazione 1 — Ricercare un approccio flessibile nei negoziati ARUE

La Commissione dovrebbe concordare con il Consiglio un approccio più flessibile nei negoziati ARUE, che consenta di:

— adattare i contenuti degli ARUE alle caratteristiche specifiche della cooperazione con il paese terzo interessato in materia di riammissione e valutare l'effettiva necessità di includere (o non includere) la clausola sui cittadini di paesi terzi, i documenti di viaggio europei ed altre clausole sensibili al momento di proporre al Consiglio progetti di direttive di negoziato;

— in caso di lunghi e infruttuosi negoziati ARUE, approvare una procedura per pervenire, ove opportuno, a meccanismi di riammissione alternativi.

Termine di attuazione: 31 dicembre 2022

125 La Commissione e gli Stati membri non hanno sviluppato un approccio strategico che comprenda le politiche nazionali e dell'UE per creare pacchetti completi a sostegno dei negoziati ARUE. Inoltre, la Commissione e gli Stati membri non hanno sistematicamente "parlato con una sola voce" ai paesi terzi e la Commissione non sempre ha incluso gli Stati membri più coinvolti nel processo mirante a facilitare i negoziati con i paesi terzi. Quando gli Stati membri sono stati coinvolti, l'UE ha potuto esercitare meglio la propria influenza politica collettiva, con effetti benefici sul conseguimento di risultati (paragrafi ***39***-***46***).

Raccomandazione 2 – Creare sinergie con gli Stati membri

La Commissione dovrebbe creare sinergie con gli Stati membri per facilitare i negoziati ARUE e i meccanismi di riammissione:

— prima di avviare i negoziati, concordando con gli Stati membri le politiche nazionali e dell'UE, che potrebbero potenzialmente essere utilizzate come incentivi;

— includendo sistematicamente gli Stati membri maggiormente coinvolti nel processo volto a facilitare i negoziati con i paesi terzi.

Termine di attuazione: immediato

126 L'UE ha realizzato modesti i progressi nella creazione di incentivi strutturali che inducano i paesi terzi a ottemperare ai propri obblighi in materia di riammissione. Nell'ambito della politica dei visti, il nuovo codice dei visti ha fornito all'UE un meccanismo e strumenti per promuovere la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione. Nel nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, la Commissione ha proposto di mantenere un incentivo basato sulla performance per i paesi del vicinato, aggiungendo al contempo la cooperazione in materia di migrazione tra i criteri per premiare i progressi verso una buona governance. Ha proposto inoltre un target di spesa orizzontale del 10 % per "consentire all'Unione di rispondere alle sfide, alle esigenze e alle opportunità connesse alle migrazioni". Nel settore della politica commerciale, dal 2015 non sono stati conseguiti tangibili progressi nella creazione di incentivi per stimolare la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione. Per quanto riguarda la migrazione regolare, a livello dell'UE non si è fatto sufficiente ricorso ai programmi bilaterali degli Stati membri in materia di occupazione ed istruzione. L'UE è stata restia a utilizzare l'effetto leva negativo per sostenere i negoziati in materia di riammissione, per timore che si rivelasse controproducente (paragrafi ***47***-***68***).

127 Sono stati compiuti progressi per quanto riguarda un maggiore coordinamento tra i servizi della Commissione e tra gli Stati membri. La task force della Commissione istituita nel 2016 per sostenere l'attuazione del quadro di partenariato è servita da forum per attuare un coordinamento e far dialogare i servizi della Commissione e il SEAE. Nel dicembre 2019 la Commissione ha creato un "gruppo di progetto" permanente di Commissari in materia di migrazione per rafforzare il coordinamento a livello politico. Il meccanismo informale del Coreper per creare un effetto di leva in materia di visti ha messo a punto serie di misure in questo campo, nel caso i paesi terzi non collaborino alle riammissioni. L'esistenza stessa del meccanismo ha contribuito più volte a migliorare la cooperazione in materia di riammissione. Questa esperienza positiva ha portato allo sviluppo di un "meccanismo di leva globale" informale del Coreper potenzialmente in grado di attivare diverse politiche al fine di migliorare la cooperazione con i paesi terzi in materia di rimpatri e riammissioni (paragrafi ***69***-***72***).

Raccomandazione 3 – Rafforzare gli incentivi alla cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione

La Commissione dovrebbe valutare, nella fase iniziale, in che modo tutti gli accordi, gli strumenti e le politiche recentemente proposti in relazione ai paesi terzi possano potenzialmente essere utilizzati come incentivi per la cooperazione in materia di gestione della migrazione e di riammissione.

Termine di attuazione: 31 dicembre 2022

128 Molte difficoltà possono compromettere l'efficacia delle riammissioni. I contenuti degli ARUE o dei meccanismi di riammissione affrontano gran parte dei più comuni ostacoli alla riammissione. In tale contesto, i CMR/GLM hanno rappresentato dei forum in cui valutare periodicamente la cooperazione in materia di riammissione. Tuttavia, il carattere ricorrente di alcune problematiche discusse ne ha dimostrato la limitata efficacia (paragrafi ***74***-***79***).

129 Le reti dell'UE nel settore dei rimpatri (Eurint, EURLO, ERRIN) sono riuscite a mettere in comune le risorse nazionali e i risultati da queste conseguiti sono stati in genere apprezzati dai paesi partecipanti. Nelle attività espletate, le reti sono state progressivamente sostituite da Frontex, via via che il mandato di quest'ultima veniva ampliato. Tuttavia, i trasferimenti della rete EURLO e dell'ERRIN hanno incontrato difficoltà a causa della carenza di risorse umane e finanziarie presso Frontex (paragrafi ***80***-***83***).

130 Dal 2015, il mandato di Frontex è stato rafforzato due volte, per cui l'agenzia ha potuto offrire maggiore sostegno agli Stati membri per le attività precedenti al rimpatrio e le operazioni di rimpatrio. Le difficoltà incontrate dagli Stati membri nel localizzare i migranti irregolari, evitare che si rendano irreperibili e assicurare che si presentino ai colloqui erano una fonte importante di inefficienze per quanto riguarda le missioni di identificazione. Nel caso delle operazioni di rimpatrio, il sostegno di Frontex ai rimpatri tramite voli di linea e con partenze e rimpatri volontari è cresciuto rapidamente (paragrafi ***84***-***92***).

131 La Corte ha riscontrato che i sei progetti esaminati finanziati dalla Commissione nell'ambito dell'RCBF erano utili per migliorare la cooperazione in materia di riammissione. Ritiene che la potenzialità di migliorare la cooperazione a livello strutturale risieda in particolare nello sviluppo di sistemi elettronici per la gestione dei casi di riammissione con i paesi terzi (paragrafi ***93***-***97***).

132 La Commissione ha finanziato progetti di assistenza alla reintegrazione in tutti i 10 paesi oggetto dell'audit della Corte. La Corte constatato che i progetti esaminati rispondevano alle esigenze dei rimpatriati e dei paesi terzi. Dei 14 progetti, 11 hanno fornito (o dovrebbero probabilmente fornire) gran parte delle realizzazioni previste, anche se in due casi vi saranno ritardi (paragrafi ***98***-***103***).

133 I portatori di interesse interpellati ai fini del presente audit sottolineavano l'importanza di un rimpatrio in condizioni di sicurezza e dignità e della reintegrazione sostenibile dei rimpatriati. Tutti i progetti di reintegrazione esaminati, tranne uno, includevano una componente di monitoraggio per valutare la sostenibilità della reintegrazione nel tempo. Poiché i progetti erano ancora in corso al momento dell'audit della Corte, i risultati finali in materia di sostenibilità non sono ancora disponibili. Tuttavia, i dati preliminari hanno mostrato risultati incoraggianti (paragrafi ***104*** e ***105***).

134 La Corte ha riscontrato carenze relative ai dati dell'UE sui rimpatri in termini di completezza e di confrontabilità tra Stati membri, a causa delle differenze tra le procedure e le legislazioni nazionali e delle debolezze del quadro legislativo dell'UE e dei sistemi informativi per la gestione delle frontiere. Negli anni recenti, la Commissione ha presentato proposte legislative volte a ovviare alla maggioranza di tali debolezze. Tuttavia, molte delle modifiche proposte sono ancora soggette al ciclo legislativo o non sono ancora entrate del tutto in vigore. Inoltre, continuano a mancare dati sulla rapidità delle procedure di riammissione e sulla sostenibilità della reintegrazione dei migranti rimpatriati (paragrafi ***106***-***110*** e ***allegato V***).

135 Gli Stati membri, la Commissione e Frontex hanno condiviso informazioni operative sulla cooperazione in materia di riammissione con i paesi terzi prioritari in occasione di incontri periodici. Tuttavia, queste informazioni non sono state raccolte e trasmesse sistematicamente ed erano incomplete. Dopo la revisione del codice dei visti del 2019, la Commissione è tenuta a valutare periodicamente la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione sulla base di dati attendibili. Questa valutazione

periodica dovrebbe migliorare potenzialmente la raccolta e la condivisione dei dati dell'UE, nonché agevolare decisioni strategiche fondate su dati concreti nel settore della cooperazione in materia di riammissione. La mancanza in passato di un processo equivalente di raccolta dei dati sulla cooperazione in materia di riammissione, congiuntamente a carenze nei dati sui rimpatri, ha impedito agli auditor della Corte di valutare l'impatto generale delle azioni dell'UE per migliorare la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione (paragrafi ***111***-***119***).

Raccomandazione 4 – Migliorare la raccolta dei dati

La Commissione dovrebbe potenziare la raccolta di dati sulle riammissioni e sulla sostenibilità della reintegrazione:

— introducendo una ulteriore disaggregazione dei dati in base alla rapidità delle procedure di riammissione, sulla base dei dati forniti dagli Stati membri e

— raccogliendo sistematicamente dati sulla sostenibilità della reintegrazione dei migranti rimpatriati.

Termine di attuazione: 31 dicembre 2023

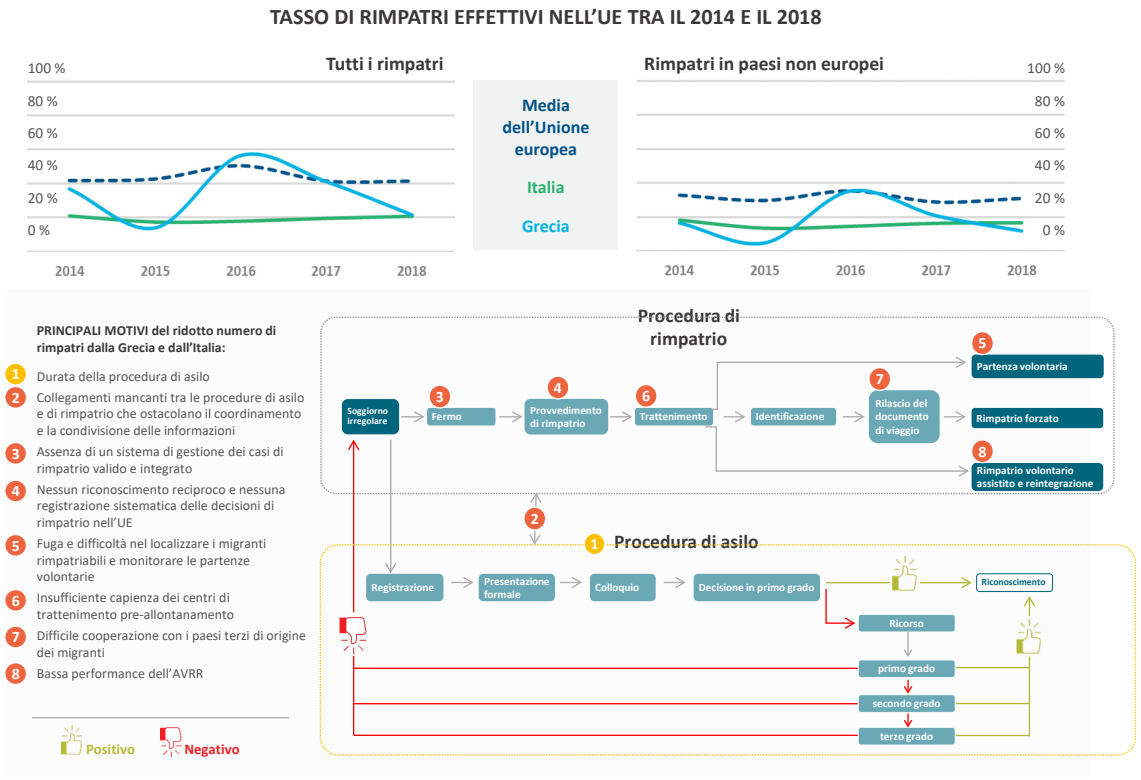
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 6 luglio 2021.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Principali ragioni del basso numero di rimpatri eseguiti dalla Grecia e dall'Italia



Fonte: relazione speciale n. 24/2019 della Corte dei conti europea "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati".

Allegato II – Inviti a creare e applicare incentivi

Conclusioni del Consiglio europeo

Riunione del Consiglio europeo (18 ottobre 2018) - Conclusioni EUCO 13/18
"È opportuno adoperarsi maggiormente per facilitare rimpatri effettivi. Occorrerebbe migliorare l'attuazione degli accordi di riammissione vigenti, in modo non discriminatorio nei confronti di tutti gli Stati membri, e concludere nuovi accordi e intese, creando e applicando nel contempo le **necessarie leve** mediante il ricorso all'insieme delle politiche, degli strumenti e dei mezzi pertinenti dell'UE, **compresi lo sviluppo, il commercio e i visti**."

Riunione del Consiglio europeo (19 ottobre 2017) – Conclusioni, EUCO 14/17
"[…] il Consiglio europeo invita inoltre a: […] creare ed applicare le **necessarie leve**, servendosi di tutti i pertinenti strumenti, mezzi e politiche di cui l'UE dispone, anche in materia di **sviluppo, commercio e visti**, al fine di ottenere risultati misurabili in termini di prevenzione della migrazione illegale e rimpatrio dei migranti irregolari."

Riunione del Consiglio europeo (22 e 23 giugno 2017) – Conclusioni EUCO 8/17
"[…] devono essere predisposti senza ulteriori indugi, a livello dell'UE, accordi di riammissione efficaci e intese pragmatiche con i paesi terzi, facendo ricorso a tutti i **mezzi** possibili – compreso, ove necessario, un riesame della **politica in materia di visti** nei confronti dei paesi terzi."

Riunione del Consiglio europeo (20 e 21 ottobre 2016) – Conclusioni, EUCO 31/16
"[…] il Consiglio europeo rammenta l'importanza di continuare i lavori in vista dell'attuazione di un quadro di partenariato per la cooperazione con i singoli paesi di origine o di transito, […] (per) creare e applicare le **necessarie leve**, servendosi di tutti i pertinenti strumenti, mezzi e politiche di cui l'UE dispone, compresi lo **sviluppo e il commercio**".

Riunione del Consiglio europeo (28 giugno 2016) – Conclusioni, EUCO 26/16
"[…] l'UE porrà in essere e attuerà rapidamente questo quadro [di partenariato], basato su efficaci **incentivi** e un'adeguata **condizionalità**, con un numero iniziale limitato di paesi di origine e di transito prioritari […] (per) creare e applicare le **necessarie leve**, servendosi di tutti i pertinenti strumenti, mezzi e politiche di cui l'UE dispone, compresi **lo sviluppo e il commercio**".

Riunione del Consiglio europeo (25 e 26 giugno 2015) – Conclusioni, EUCO 22/15

"[…] **saranno mobilitati tutti gli strumenti** a disposizione al fine di promuovere la riammissione dei migranti irregolari nei paesi di origine e di transito. […] in base al principio "più progressi, più aiuti", l'assistenza e le politiche dell'UE saranno impiegate per creare **incentivi** all'attuazione degli accordi di riammissione esistenti e alla conclusione di nuovi accordi".

Comunicazioni della Commissione

Comunicazione della Commissione, Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea – un piano d'azione rinnovato, COM(2017) 200 final

"Instaurando un dialogo con i paesi terzi tramite il quadro di partenariato e utilizzando **tutti gli strumenti e le politiche disponibili**, 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 […] un ulteriore miglioramento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione".

Comunicazione della Commissione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi, COM(2016) 385 final

"L'UE e gli Stati membri dovrebbero unire i rispettivi **strumenti e dispositivi** per concludere patti con i paesi terzi ai fini di una migliore gestione della migrazione. A tal fine, per ogni paese partner si dovrebbe mettere a punto una combinazione di **incentivi positivi e negativi**, la cui applicazione dovrebbe basarsi sul chiaro principio che le relazioni globali tra l'UE e il paese in questione dipenderanno in particolare dalla capacità e dalla volontà di quest'ultimo di cooperare in materia di gestione della migrazione. Bisognerà avvalersi dell'**intera gamma di politiche, strumenti finanziari e strumenti delle relazioni esterne** dell'UE".

Comunicazione della Commissione, Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, COM(2015) 453 final

"L'UE deve **incrementare la pressione** esercitata sui paesi partner per la riammissione, assicurando che vengano attuati gli impegni e gli accordi esistenti e che vengano agevolate la negoziazione e la conclusione di nuovi accordi. […] Il rimpatrio e la riammissione dovrebbero far parte di un pacchetto equilibrato e consolidato dell'UE destinato a un paese terzo, che attinga a **tutte le pertinenti politiche** — in particolare quelle nel settore degli affari interni, della politica estera, degli aiuti allo sviluppo, del commercio e della sicurezza — per raggiungere gli obiettivi della politica dell'UE sulla migrazione. Dove opportuno, dovrebbe essere usata la **condizionalità**.

Allegato III – Rassegna delle valutazioni della Corte sui progetti di rafforzamento delle capacità (RCBF)

Avvio delle attività	Fine delle attività	Descrizione	Importo del contratto (euro)	Programma	Copertura geografica	**Pertinenza** *Ha risposto alle necessità dei paesi terzi/ ha risolto i problemi che ostacolano la cooperazione pratica*	**Realizzazioni prodotte** *Le realizzazioni attese sono state prodotte (o saranno probabilmente prodotte)*	**Effetti ottenuti** *Gli effetti pianificati sono stati ottenuti (o saranno probabilmente ottenuti)*
Dicembre 2016	Marzo 2017	**PARA –** Assistenza all'arrivo per 152 rimpatriati che sono ritornati in Afghanistan tra il 12 dicembre 2016 e il 31 marzo 2017, nel quadro della "azione congiunta UE Afghanistan"	267 525	RCBF/ EURCAP I	Afghanistan	☑	▣	☑
Giugno 2017	Luglio 2017	**Seminari per gli uffici consolari –** Seminari per il rafforzamento delle capacità dei funzionari consolari delle ambasciate afghane in Europa	33 826	RCBF/ EURCAP I	Afghanistan	☑	☑	▣
Gennaio 2017	Aprile 2018	**Sensibilizzazione** — Sensibilizzazione su temi fondamentali per la migrazione sicura in 12 distretti, in particolare la resilienza e il successo dei migranti bangladesi regolari, i rischi dell'immigrazione irregolare verso l'Europa e le possibili alternative e le modalità di accesso ai meccanismi regolari di migrazione	920 800	RCBF/ EURCAP I	Bangladesh	☑	☑	▣
Settembre 2018	Dicembre 2020	**RCMS I –** Rafforzamento delle capacità delle autorità bangladesi per amministrare e far funzionare il sistema per la gestione di casi di riammissione al fine di gestire efficacemente le procedure di rimpatrio dei migranti che soggiornano irregolarmente nei paesi di destinazione	4 813 000	RCBF/ EURCAP II	Bangladesh	☑	☑	☑
Dicembre 2016	Giugno 2018	**RCMS I –** Rafforzamento delle capacità delle autorità pakistane per amministrare e far funzionare il sistema per la gestione di casi di riammissione, per lo sviluppo e l'operatività del sistema	1 476 000	RCBF/ EURCAP I	Pakistan	☑	☑	▣
Gennaio 2018	Dicembre 2020	**RCMS II –** Espansione del sistema di gestione dei casi di riammissione	1 415 220	RCBF/ EURCAP I	Pakistan	☑	☒	☒

☑ Soddisfacente
▣ Parzialmente soddisfacente
☒ Non soddisfacente
⊘ Non applicabile/non disponibile

Allegato IV – Rassegna delle valutazioni della Corte sui progetti di reintegrazione

Avvio delle attività	Fine delle attività	Titolo	Importo del contratto (Contributo UE, in euro)	Programma	Copertura geografica	**Pertinenza** *Ha risposto alle esigenze dei rimpatriati/ paesi terzi*	**Realizzazioni fornite in materia di reintegrazione** *Le realizzazioni attese sono state prodotte (o saranno probabilmente prodotte)*	**Monitoraggio** *L'azione prevede di monitorare la sostenibilità del sostegno alla reintegrazione*	**Sostenibilità** *L'assistenza consente una reintegrazione sostenibile*
15.3.2017	14.3.2022	Reintegrazione e aiuto allo sviluppo in Afghanistan (RADA)	50 000 000	DCI	Afghanistan	☑	☑	☑	☑ *Basato su dati preliminari*
14.7.2017	31.3.2021	Reintegrazione sostenibile e alternative alla migrazione irregolare di afghani vulnerabili	13 000 000	DCI	Afghanistan	☑	☐	☑	☒
21.11.2017	5.4.2022	Programma di incentivi per migliorare la reintegrazione dei rimpatriati in Afghanistan	39 260 500	DCI	Afghanistan	☑	☑	☐	☐
23.12.2017	22.12.2021	Afghanistan – Iniziativa per uno stile di vita etico per la reintegrazione economica dei rimpatriati e degli sfollati interni	8 788 046	DCI	Afghanistan	☑	☑	☑	☒
29.3.2018	28.9.2021	Insediamenti umani sostenibili nelle aree urbane per sostenere la reintegrazione in Afghanistan (SHURA)	16 700 000	DCI	Afghanistan	☑	☐	☑	☐
4.8.2019	5.10.2023	Programma di risposta economica allo sfollamento regionale in Afghanistan ("EZ-Kar")	27 000 000	DCI	Afghanistan	☑	☒	☑	☐
13.4.2017	12.4.2022	Reintegrazione sostenibile e migliore governance della migrazione in Bangladesh (PROTTASHA)	15 900 000	DCI	Bangladesh	☑	☒	☑	☑ *Basato su dati preliminari*
5.4.2017	4.10.2020	Iniziativa EUTF-OIM per la protezione e la reintegrazione dei migranti: Guinea	5 400 000	EUTF	Guinea	☑	☑	☑	☑ *Basato su dati preliminari*

Avvio delle attività	Fine delle attività	Titolo	Importo del contratto (Contributo UE, in euro)	Programma	Copertura geografica	**Pertinenza** *Ha risposto alle esigenze dei rimpatriati/ paesi terzi*	**Realizzazioni fornite in materia di reintegrazione** *Le realizzazioni attese sono state prodotte (o saranno probabilmente prodotte)*	**Monitoraggio** *L'azione prevede di monitorare la sostenibilità del sostegno alla reintegrazione*	**Sostenibilità** *L'assistenza consente una reintegrazione sostenibile*
6.12.2018	5.12.2023	SAFE RETURN – Assistenza alla reintegrazione e al recupero nelle zone di rimpatrio in Iraq (AWDA AMINA)	9 000 000	DCI	Iraq	☑	☑	☑	☐
13.4.2017	12.6.2021	EUTF-IOM – Rafforzare la gestione e la governance della migrazione e la reintegrazione sostenibile dei migranti rimpatriati in Nigeria	15 500 000	EUTF	Nigeria	☑	☑	☑	☑ *Basato su dati preliminari*
1.12.2017	31.5.2022	Iniziativa EUTF-OIM per la protezione e la reintegrazione dei migranti: Azione regionale per il Sahel e la regione del lago Chad	188 222 021	EUTF	Burkina Faso, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e Senegal	☑	☑	☑	☑ *Basato su dati preliminari*
15.8.2018	31.12.2021	Strumento EUTF-OIM per la protezione e la reintegrazione dei migranti nell'Africa settentrionale	58 000 000	EUTF	Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia	☑	☒	☑	☐
22.5.2017	12.2.2021	"PROGRES migration in Tunisia" (comprendente la creazione di un meccanismo di reintegrazione guidato dalla Tunisia)	12 800 000 (compresi 2,5 milioni di euro per la reintegrazione)	EUTF	Tunisia	☑	☑	⊟	☐
1.6.2016	1.7.2022	Rete europea per il rimpatrio e la reintegrazione (ERRIN)	58 455 000	AMIF	34 paesi in tutto il mondo	☑	☑	☒	☐

☑ Soddisfacente
☒ Non soddisfacente
⊟ Parzialmente soddisfacente
☐ Non applicabile/non disponibile

Allegato V – Debolezze relative ai dati UE sui rimpatri e misure per affrontarle

Indicatore	Problema	Impatto	Affrontato?	Soluzione efficace?
Tasso effettivo di rimpatri	Il numero di decisioni di rimpatrio emesse in un determinato anno si riferisce a persone diverse da quelle effettivamente rimpatriate nello stesso periodo, dato che passa un certo lasso di tempo tra le decisioni di rimpatrio e la loro esecuzione.	Indicatore non valido dal punto di vista metodologico, che può determinare anomalie nei dati, come un numero di rimpatri effettivi più elevati rispetto a quello dei provvedimenti di rimpatrio. Ad esempio, i dati Eurostat sugli albanesi nel 2017 indicano un tasso di rimpatri del 100,9 %.	No	
Cittadini di paesi terzi a cui è stato ingiunto di lasciare il territorio	I quadri normativi degli Stati membri contengono disposizioni diverse riguardo al momento in cui va emesso un provvedimento di rimpatrio. I provvedimenti di rimpatrio possono: - non essere sistematicamente emessi in concomitanza con la fine del soggiorno regolare ("soggiorno tollerato"); - essere emessi automaticamente per chiunque entri illegalmente sul territorio, o vi soggiorni in modo irregolare, e vengono ritirati o sospesi nel caso venga rilasciato un permesso di soggiorno (ad esempio, per ragioni umanitarie); - essere rilasciati più volte alla stessa persona (ad esempio, a causa di un periodo di validità limitato).	Limita la confrontabilità dei dati relativi a diversi Stati membri.	La proposta della Commissione per la rifusione della "direttiva Rimpatri" del 2018 (COM(2018) 634 final) specifica all'articolo 8, paragrafo 6, che "Gli Stati membri emettono la decisione di rimpatrio nei confronti del cittadino di paese terzo immediatamente dopo l'adozione della decisione di porre fine a un suo soggiorno regolare, ivi compresa una decisione di non concedergli lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria".	 Alla fine del 2020, i colegislatori non avevano ancora raggiunto un accordo su questa proposta legislativa.

Indicatore	Problema	Impatto	Affrontato?	Soluzione efficace?
Cittadini di paesi terzi che sono effettivamente partiti	Non esiste un sistema per registrare dove e quando un cittadino di un paese terzo attraversa le frontiere (Schengen) dell'UE. In particolare, in caso di partenze volontarie, gli Stati membri applicano criteri diversi per registrare e segnalare che una persona è rientrata nel proprio paese.	Dati incompleti	Il sistema UE di ingressi/uscite (EES) (regolamento (UE) 2017/2226) registrerà tutti i viaggiatori di paesi terzi ogni volta che attraversano una frontiera esterna dell'UE e identificherà sistematicamente i soggiornanti fuori termine (individui che restano nello spazio Schengen dopo la fine del loro soggiorno autorizzato).	L'EES non dovrebbe essere operativo prima del primo semestre del 2022.
	Uno Stato membro che ha emesso una decisione di rimpatrio non è informato quando la persona rimpatriata esce dal territorio dell'UE transitando per il territorio di un altro Stato membro dell'UE.	Dati incompleti	Come parte del pacchetto legislativo presentato dalla Commissione per rafforzare il sistema d'informazione Schengen, il regolamento (UE) 2018/1860 impone agli Stati membri di inserire nel sistema tutte le decisioni di rimpatrio (articolo 3). Quando un cittadino di paese terzo oggetto di una decisione di rimpatrio registrata viene controllato all'uscita dal territorio di uno Stato membro attraverso le frontiere esterne, le autorità nazionali devono comunicare allo Stato membro che ha emesso la decisione di rimpatrio il luogo e l'ora della partenza (articolo 6).	Il sistema d'informazione Schengen rafforzato consentirà di disporre di dati più completi e precisi sull'adempimento delle decisioni di rimpatrio. La Commissione deve decidere entro il 28 dicembre 2021 quando il regolamento (UE) 2018/1860 inizierà ad applicarsi, dopo aver verificato il grado di preparazione dei diversi portatori di interesse.
	I dati raccolti da Eurostat non forniscono dettagli sufficienti (disaggregazione) sulla procedura seguita per i rimpatri e non sono tra loro collegati.	I dati non forniscono un quadro dell'efficacia dei sistemi di rimpatrio degli Stati membri.	Dall'anno di riferimento 2014, Eurostat ha raccolto presso gli Stati membri dati annuali sui cittadini di paesi terzi rimpatriati, disaggregati per tipo di rimpatrio, assistenza ricevuta, e accordo di riammissione applicato.	In assenza di una base giuridica, i dati venivano forniti su base volontaria e non tutti gli Stati membri hanno partecipato. Di conseguenza, i dati erano incompleti e non confrontabili da un anno all'altro.

Indicatore	Problema	Impatto	Affrontato?	Soluzione efficace?
			Nel maggio 2018 la Commissione ha proposto di rivedere le statistiche di Eurostat in materia di migrazione e di asilo. Il regolamento (UE) 2020/851 è stato adottato nel giugno 2020 e prevede, per quanto riguarda le statistiche relative ai rimpatri: a) una disaggregazione per età, per sesso e per minori non accompagnati; b) periodi di riferimento per le segnalazioni ridotti da un anno a tre mesi di calendario; c) per quanto riguarda il numero dei cittadini di paesi terzi che hanno effettivamente lasciato il territorio dello Stato membro, i dati vanno disaggregati non solo in base alla cittadinanza delle persone rimpatriate, ma anche in base al tipo di rimpatrio e di assistenza ricevuta e per paese di destinazione.	⊟ Il regolamento rivisto va nella giusta direzione, e le nuove sottocategorie di dati forniranno informazioni preziose sui rimpatri. Tuttavia: - i legislatori e i responsabili delle decisioni continueranno a non avere un quadro completo, non disponendo di dati sulla rapidità delle procedure di riammissione e sulla sostenibilità della reintegrazione dei migranti rimpatriati; - i dati non saranno interconnessi. Pertanto non sarà ancora possibile rispondere a domande quali: “quanti cittadini del paese X sono stati rimpatriati nel paese di destinazione Y?” o “quanti migranti con decreto di rimpatrio emesso nell’anno Z hanno effettivamente lasciato l’UE e in quale anno?”.

☑ Affrontato in modo efficace

⊟ Debolezza affrontata, ma sistema ancora non operativo o efficace solo in parte

☒ Non affrontato/non adottato

Acronimi e abbreviazioni

AMIF: Fondo Asilo, migrazione e integrazione

ARUE: accordo UE di riammissione

CMR/GLM: comitato misto per la riammissione/gruppo di lavoro misto

ERRIN: rete europea di rimpatrio e reintegrazione

ETD: documento di viaggio provvisorio

Eurint: rete dell'iniziativa europea di gestione integrata dei rimpatri

EUTF: Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa

Frontex: Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

NDICI: strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e la cooperazione internazionale

OIM: Organizzazione internazionale per le migrazioni

RCBF/EURCAP: strumento per il rafforzamento delle capacità di riammissione

RCMS: sistema di gestione dei fascicoli di riammissione

Rete EURLO: rete dei funzionari europei di collegamento per il rimpatrio

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

Glossario

Accordo di facilitazione del rilascio dei visti (UE): accordo che facilita il rilascio a cittadini di paesi terzi di autorizzazioni per il transito o per un soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri dell'UE di durata non superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi. La facilitazione del rilascio dei visti è diversa e distinta dalla liberalizzazione dei visti.

Accordo di riammissione: accordo tra due o più paesi che stabilisce il quadro e le procedure per il rimpatrio rapido e ordinato dei migranti irregolari nel loro paese di origine o in un paese attraverso il quale sono transitati.

Asilo: protezione concessa da uno Stato ai cittadini di un altro paese c che fuggono a causa di persecuzioni o gravi pericoli.

Coreper: acronimo per "Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea". Quale principale organo preparatorio del Consiglio, il suo ruolo e le sue diverse formazioni sono illustrati all'articolo 240, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Decisione di rimpatrio: decisione o atto amministrativo o giudiziario che dichiari l'irregolarità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e ne imponga il rimpatrio.

Migrante irregolare: persona che entra o risiede in un paese senza la necessaria autorizzazione.

Migrazione: si ha migrazione quando una persona o un gruppo di persone si trasferisce, per un periodo superiore a un anno, attraversando un confine internazionale o rimanendo all'interno di un paese.

Partenza volontaria: rispetto dell'obbligo di lasciare un paese entro il termine stabilito nella decisione di rimpatrio.

Riammissione: atto con cui uno Stato accetta il rientro di una persona, più comunemente di un proprio cittadino, di un cittadino di un altro Stato che aveva precedentemente transitato attraverso il paese o di un residente permanente.

Rimpatrio volontario: rimpatrio assistito o autonomo nel paese di origine, di transito o ad un paese terzo, basato su una libera scelta del rimpatriato.

Rimpatrio: la procedura con cui un cittadino di un paese terzo ritorna – rispettando volontariamente l'obbligo di farlo oppure per costrizione – nel proprio paese di origine, in un paese di transito, oppure volontariamente in un altro paese terzo.

Tasso di rimpatrio: il rapporto tra il numero di cittadini di paesi terzi effettivamente rimpatriati e il numero di cittadini ai quali è intimato di lasciare l'UE in un determinato anno. È una misura imperfetta dell'efficacia dei rimpatri, a causa del tempo che trascorre tra l'adozione di una decisione e il rimpatrio effettivo.

Risposte della Commissione, del SEAE e di Frontex

Risposte della Commissione e del SEAE

https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59347

Risposta di Frontex (Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera)

https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59347

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59347

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Leo Brincat, Membro della Corte, coadiuvato da: Romuald Kayibanda, capo di Gabinetto, e Annette Farrugia, attaché di Gabinetto; Sabine Hiernaux-Fritsch, prima manager; Karel Meixner, capoincarico; Jiri Lang e Piotr Zych, auditor. Mark Smith ha fornito assistenza linguistica.

Leo Brincat

Romuald Kayibanda

Karel Meixner

Jiri Lang

Piotr Zych

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla decisione della Corte n. 6-2019 sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-6475-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/259170	QJ-AB-21-017-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6456-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/622577	QJ-AB-21-017-IT-Q

La difficile cooperazione con i paesi d'origine contribuisce al ridotto numero di rimpatri di migranti irregolari eseguiti dall'UE. L'audit svolto dalla Corte ha valutato se l'UE abbia rafforzato con efficacia la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione. La Corte ha constatato che gli effetti dei negoziati con i paesi terzi non sono stati ottimali perché non sono state sfruttate a sufficienza le sinergie con gli Stati membri e fra le varie politiche dell'UE. Le azioni intraprese dall'UE per facilitare la cooperazione in materia di riammissione sono state pertinenti, ma i risultati sono stati disomogenei, e le carenze relative ai dati su rimpatri e riammissioni non hanno consentito alla Corte di valutarne l'impatto complessivo. La Corte raccomanda alla Commissione di perseguire un approccio più flessibile nel negoziare gli accordi di riammissione, creare sinergie con gli Stati membri per agevolare i negoziati in materia di riammissione, rafforzare gli incentivi per i paesi terzi e potenziare la raccolta di dati sulle riammissioni.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors