



Bruxelles, 23.4.2014
COM(2014) 230 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

sulla valutazione ex post del Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2010

**(relazione presentata ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 3, lettera c), della decisione
n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007)**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

sulla valutazione ex post del Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2010

**(relazione presentata ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 3, lettera c), della decisione
n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007)**

1. CAMPO DI APPLICAZIONE E FINALITÀ DELLA RELAZIONE¹

Il Fondo europeo per i rimpatri, uno dei quattro Fondi creati nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"², è stato istituito nel 2007 per il periodo dal 2008 al 2013³.

Obiettivo del Fondo è sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per migliorare la gestione dei rimpatri in tutte le sue dimensioni ("gestione integrata dei rimpatri"), in particolare mediante la cooperazione reciproca finalizzata a realizzare economie di scala. Il Fondo dispone di un **bilancio totale di 676 milioni di EUR** e le risorse sono distribuite tra 26 Stati membri⁴.

In base alla decisione che istituisce il Fondo, la Commissione è tenuta a presentare una valutazione ex post per il periodo 2008-2010⁵, basata sulle relazioni di valutazione nazionali riguardanti i risultati e gli effetti delle azioni cofinanziate dal Fondo⁶. La Commissione effettua una valutazione del Fondo, in partenariato con gli Stati membri, "sulla pertinenza, l'efficacia e l'impatto delle azioni con riferimento agli obiettivi generali [del Fondo]"⁷. La Commissione "esamina altresì la complementarità tra le azioni attuate nell'ambito del Fondo e quelle concernenti altre politiche, strumenti e iniziative comunitari pertinenti"⁸.

La presente relazione illustra i risultati della valutazione ex post dell'attuazione dei programmi annuali dal 2008 al 2010, che prevedono stanziamenti a favore degli Stati membri di oltre **199 milioni di EUR**. Gli Stati membri erano tenuti a trasmettere le loro relazioni annuali entro la fine di giugno 2012. Tuttavia, poiché il periodo di ammissibilità per le azioni del programma annuale per il 2010 si concludeva il 30 giugno 2012, al fine di inserire nella relazione i risultati completi di tale programma annuale il termine è stato posticipato al 31 ottobre 2012.

Nelle sezioni seguenti vengono presentate le principali constatazioni per quanto riguarda la pertinenza, l'efficienza, l'efficacia, la complementarità e il valore aggiunto del finanziamento del Fondo europeo per i rimpatri per il 2008-2010.

¹ Per la redazione della presente relazione, la Commissione si è basata principalmente sui dati forniti dagli Stati membri partecipanti. Nonostante l'esame della qualità condotto dalla Commissione, non è possibile escludere la presenza di incongruenze e imprecisioni, le quali tuttavia, non sono tali, secondo la Commissione, da inficiare la valenza e l'affidabilità delle conclusioni cui giunge la relazione.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013, COM(2005) 123 definitivo.

³ Gli altri fondi del programma generale sono il Fondo per le frontiere esterne, il Fondo europeo per i rifugiati e il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi.

⁴ La Danimarca non partecipa al Fondo, conformemente al protocollo del Fondo stesso.

⁵ Decisione n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", articolo 50, paragrafo 3.

⁶ Decisione n. 575/2007/CE, articolo 50, paragrafo 2.

⁷ Decisione n. 575/2007/CE, articolo 49, paragrafo 2.

⁸ Decisione n. 575/2007/CE, articolo 49, paragrafo 3.

PERTINENZA DEL FONDO RISPETTO AL CONTESTO EUROPEO E AI CONTESTI NAZIONALI

Pertinenza del Fondo rispetto al contesto dell'UE che ne giustifica l'istituzione

Il rimpatrio di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o cessano di soddisfare le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nei territori degli Stati membri dell'Unione europea è essenziale per garantire che la politica di ammissione non venga messa a repentaglio e per applicare lo Stato di diritto, elemento fondamentale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ciononostante, nella pratica, la messa in atto della politica di rimpatrio rappresenta una sfida notevole, in particolare per gli Stati membri con un PIL relativamente basso o con poca esperienza in materia oppure per gli Stati membri che devono far fronte a flussi migratori sproporzionati a causa della loro situazione geografica o dell'attrattiva del profilo economico. La gestione dei rimpatri è un processo complesso: richiede lo sviluppo di buone relazioni di lavoro con i paesi di rimpatrio e, al contempo, il mantenimento di un equilibrio tra i diritti della persona e le considerazioni umanitarie, da un lato, e l'interesse degli Stati nell'applicazione della legge, dall'altro.

Ridurre l'immigrazione irregolare mediante una politica di rimpatrio efficace è compito di tutti gli Stati membri. In uno spazio senza frontiere interne, le persone possono in linea di principio spostarsi liberamente. La tolleranza nei confronti dei soggiorni irregolari in uno Stato membro può ripercuotersi negativamente sulla lotta contro l'occupazione illegale in tutta l'UE, il che, a sua volta, può divenire un fattore di richiamo per l'immigrazione clandestina nell'Unione. Al contrario, politiche di rimpatrio efficaci in tutta l'UE potrebbero avere effetti positivi sulla credibilità della politica comune in materia di immigrazione e contribuire ad migliorare negli Stati membri l'accoglienza nei confronti di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nei loro territori.

Il Fondo europeo per i rimpatri si basa sulle azioni preparatorie condotte per gli esercizi finanziari dal 2005 al 2007, che hanno aiutato gli Stati membri a preparare il varo del Fondo nel 2008. Per rendere più efficace la lotta contro le migrazioni irregolari a livello nazionale, il Fondo europeo per i rimpatri è stato creato con l'obiettivo di sostenere il rimpatrio volontario e, ove necessario, forzato di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE, nell'ambito di un quadro comune di "gestione integrata dei rimpatri" e in conformità a norme comuni. Nel contesto migratorio illustrato in precedenza, in cui i flussi migratori si ripercuotono in modo diverso su ciascuno degli Stati membri, **l'obiettivo del Fondo consiste nel garantire il rispetto dei principi della solidarietà e dell'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri**, fornendo assistenza finanziaria per sostenere le attività volte a migliorare la gestione dei rimpatri in tutte le sue dimensioni. Le risorse disponibili dell'UE vengono ripartite tra gli Stati membri secondo due criteri, che rispecchiano la situazione dello Stato membro rispetto agli obblighi assunti in questo ambito a nome dell'Unione o nell'interesse generale dell'Unione: il numero di decisioni di allontanamento nei confronti di cittadini di paesi terzi e il numero di rimpatri verso i paesi terzi. L'attuazione del Fondo si basa su programmi strategici pluriennali che riguardano l'intero periodo di programmazione 2008-2013 e sui programmi annuali negoziati ogni anno con gli Stati membri per l'attuazione degli stanziamenti annuali.

Il Fondo ha quattro priorità:

- priorità 1: sostegno agli Stati membri nello sviluppo di un approccio comune per la gestione dei rimpatri;

- priorità 2: sostegno per la cooperazione tra Stati membri nella gestione dei rimpatri;
- priorità 3: sostegno a strumenti innovativi specifici inter(nazionali) per la gestione dei rimpatri;
- priorità 4: sostegno alle norme e alle migliori pratiche comunitarie sulla gestione dei rimpatri.

Oltre ai programmi nazionali, ogni anno la Commissione ha finanziato direttamente, nel limite del 7% delle risorse dell'UE disponibili, progetti transnazionali, studi o altri tipi di azioni di interesse per l'UE, attraverso “**azioni comunitarie**” in materia di politica di rimpatrio e misure applicabili ai gruppi di riferimento.

Le azioni preparatorie avviate nel periodo **2005-2007** sono le “azioni preparatorie RETURN 2005-2006” e l’azione preparatoria: Gestione delle migrazioni — Solidarietà in azione 2007” per il rimpatrio e il reinserimento dei rimpatriati. Questi strumenti hanno permesso di acquisire un’esperienza pratica di prima mano nel campo dei progetti transnazionali e hanno aiutato Stati membri, ONG e altri soggetti interessati a prepararsi al varo del Fondo nel 2008⁹. Dal 2008 sino alla fine del periodo di programmazione, le azioni comunitarie del Fondo europeo per i rimpatri hanno cofinanziato (sino al 90% del totale dei costi ammissibili dell’azione) progetti transnazionali principalmente nell’ambito del rimpatrio volontario assistito, tramite specifici inviti a presentare proposte pubblicati ogni anno. I progetti hanno integrato i programmi nazionali e promosso la cooperazione e la condivisione di esperienze su diversi aspetti del processo di rimpatrio assistito in tutta l’UE.

È importante ricordare che la presente relazione di valutazione ex post concerne la maggior parte delle risorse del Fondo europeo per i rimpatri, eseguita con gestione concorrente mediante programmi nazionali.

Pertinenza del Fondo rispetto al contesto dell’UE e a quelli nazionali nei primi anni di attuazione

Il periodo interessato dai programmi annuali del 2008-2012, dall’avvio alla conclusione, andava dal 2008 a metà del 2012. Durante questo periodo, la maggior parte degli Stati membri ha apportato modifiche significative a politiche, leggi e dispositivi istituzionali, al fine di rafforzare e migliorare la gestione dei rimpatri (forzati e volontari).

Il recepimento della **direttiva rimpatri**¹⁰ ha snellito il processo di gestione dei rimpatri introducendo la possibilità per i cittadini di paesi terzi di optare per misure di rimpatrio volontario e stabilendo norme relative al trattenimento dei destinatari di una decisione di rimpatrio. Alcuni Stati membri hanno introdotto misure alternative per il trattenimento di cittadini di paesi terzi che si trovano in condizioni vulnerabili. Nel periodo in questione, le azioni condotte sono state talvolta integrate da altri atti legislativi intesi a combattere l’immigrazione irregolare e a rimpatriare gli immigrati irregolari. **Le insurrezioni nel Nord Africa del 2011** hanno contribuito significativamente **all’aumento delle pressioni**

⁹ La valutazione delle azioni preparatorie è consultabile al seguente indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm.

¹⁰ 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. La direttiva si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito. Il termine di recepimento era fissato al 24 dicembre 2010.

migratorie verso i paesi del Mediterraneo, inducendo gli Stati membri a prendere misure generali nel settore dei rimpatri. Dal gennaio 2008 al 30 giugno 2012, gli Stati membri hanno trasferito in paesi terzi **con operazioni di rimpatrio forzato o volontario** complessivamente **630 475** cittadini di paesi terzi¹¹, **dei quali il 60% con rimpatrio forzato e il 40% con rimpatrio volontario**. In nove Stati membri¹² è stato possibile rimpatriare più persone con programmi volontari che con rimpatri forzati, mentre in sedici Stati membri¹³ vi sono stati in proporzione più rimpatri forzati che operazioni volontarie¹⁴. Più della metà delle operazioni di rimpatrio volontario è stata effettuata da due soli Stati membri (SE,UK).

Il numero di migranti irregolari (inclusi coloro che sono rimasti nell'UE dopo la scadenza del permesso e i richiedenti asilo le cui domande sono state respinte) ha superato ampiamente la quota dei richiedenti asilo e dei rifugiati rientrati volontariamente nei loro paesi di origine.

In totale, in base ai dati della fine del giugno 2012, i **centri di trattenimento** (per i cittadini di paesi terzi in attesa di allontanamento) nell'Unione erano 179, con una capacità complessiva di accoglienza per 17 519 persone.

Nel periodo oggetto della valutazione, ventuno Stati membri hanno proceduto al rimpatrio di 15 563 cittadini di paesi terzi mediante **voli di rimpatrio congiunti**¹⁵ (su un totale di 379 381 persone sottoposte a rimpatrio forzato). Circa il 75% dei rimpatri con questi voli è stato effettuato da due soli Stati membri (ES, NL).

Nel contesto generale sopra descritto, gli Stati membri hanno espresso opinioni complessivamente positive sulla pertinenza del Fondo rispetto alle esigenze nazionali. A differenza della maggior parte degli Stati membri, che ha ritenuto pertinenti gli obiettivi dei programmi, la Francia ha indicato che alcune esigenze specifiche (quali la gestione della popolazione di immigrati irregolari nel dipartimento d'oltremare della Mayotte) non hanno potuto essere affrontate a causa delle norme in materia di ammissibilità. Inoltre, la Francia ha trovato la priorità 2 meno pertinente nel settore dei voli di rimpatrio congiunti, dato che anche Frontex prevede finanziamenti per detti voli.

D'altro canto, alcuni Stati membri hanno ritenuto che le esigenze dei programmi e i relativi obiettivi non fossero cambiati nel periodo di riferimento, ossia dalla definizione degli obiettivi nel programma pluriennale sino all'attuazione dei programmi annuali. Altri hanno aggiunto che gli obiettivi individuati si sono confermati pertinenti anche per interventi successivi, finanziati dai bilanci nazionali o dal Fondo.

COMPLEMENTARIETÀ DEL FONDO CON I BILANCI NAZIONALI DESTINATI AL SETTORE DEI RIMPATRI E CON ALTRI STRUMENTI FINANZIARI

Gli Stati membri hanno riferito che **il cofinanziamento del Fondo europeo per i rimpatri è stato complementare a quello di altri strumenti finanziari dell'UE**. Per diversi Stati membri, il ruolo del Fondo europeo per i rimpatri nella gestione delle migrazioni è stato

¹¹ Programmi nazionali generali, tra cui il Fondo europeo per i rimpatri.

¹² AT, BE, CZ, IE, LU, PL, PT, SE, UK.

¹³ BG, EE, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LV, LT, MT, NL, RO, SK, SI, ES.

¹⁴ Per Cipro non sono stati forniti dati sul rimpatrio volontario.

¹⁵ Programmi nazionali generali, tra cui il Fondo europeo per i rimpatri.

complementare a quello degli altri tre fondi¹⁶ del programma generale dell'UE "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (2007-2013). Tra gli altri finanziamenti dell'UE complementari al Fondo europeo per i rimpatri rientrano il Fondo sociale europeo e altre azioni preparatorie del Fondo per i rimpatri precedenti l'attuale periodo di programmazione.

Per quanto concerne la complementarietà del Fondo con altri investimenti nazionali nel settore dei rimpatri, il suo contributo ai bilanci nazionali va dal 100% (BG, CY, LV, PT) a meno dell'1% (CZ). Lo stanziamento a carico del Fondo contribuisce rispettivamente al 25% e al 21% della spesa complessiva destinata a questo settore rispettivamente dalla Spagna e dal Regno Unito: si tratta di importi considerevoli, tenendo conto del totale degli investimenti nazionali nella gestione dei rimpatri in tali Stati membri. Di contro, la Francia ha indicato che il Fondo europeo per i rimpatri ha un impatto finanziario poco significativo sulla spesa nazionale in questo settore, coprendo solo il 4,9% della spesa per i rimpatri forzati, ma il 15,3% della spesa per i rimpatri volontari (2009-2011).

Il massimo contributo possibile del Fondo è fissato al 50% dei costi totali di un'azione e al 75% per gli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione e per azioni corrispondenti a priorità specifiche. A tale proposito, la valutazione mostra che il Fondo fornisce i suoi maggiori contributi in ambiti in cui è meno probabile che gli Stati membri investano fondi pubblici, ossia l'assistenza a persone vulnerabili e l'attuazione di norme e standard dell'UE. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che tali attività non sono considerate priorità nazionali oppure perché rientrano tra le priorità dell'UE sostenute al 75%.

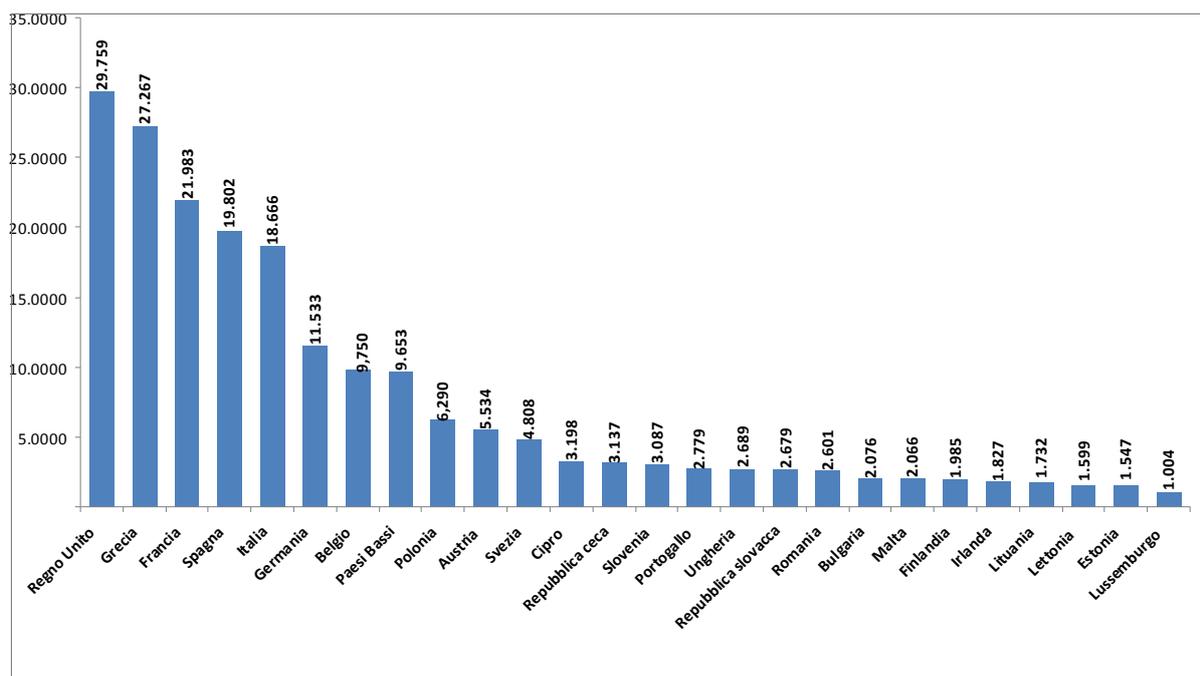
EFFICIENZA DEL FONDO

Dotazione e spesa

In totale, il contributo del Fondo agli Stati membri nell'ambito dei programmi annuali dal 2008 al 2010 è stato di **oltre 199 milioni di EUR**. I finanziamenti variano da poco più di 1 milione di EUR per il Lussemburgo a oltre 29 milioni per il Regno Unito e oltre 27 milioni per la Grecia. Gli stanziamenti maggiori sono stati destinati agli Stati membri che devono far fronte agli afflussi di immigrati irregolari più massicci e nei quali è più elevato il numero di persone da rimpatriare, ossia, **Regno Unito, Grecia, Francia, Spagna e Italia, cui è stato destinato complessivamente il 59% del contributo totale dell'UE** assegnato agli Stati membri in quel periodo.

Grafico 1: Distribuzione dei finanziamenti del Fondo europeo per i rimpatri per Stato membro in migliaia di euro

¹⁶ Il Fondo per le frontiere esterne, il Fondo europeo per i rifugiati e il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi.



Il tasso di esecuzione medio¹⁷ del cofinanziamento UE del programma annuale per il 2008 è stato del 66% (di uno stanziamento totale di 55,5 milioni di EUR, sono stati spesi 36,6 milioni di EUR), con variazioni a livello di Unione da un minimo del 16% (NL) a un massimo del 100% (ES). I tassi di esecuzione medi del cofinanziamento UE dei programmi annuali per il 2009 e il 2010 vanno dal 27% della Repubblica ceca al 99% della Spagna. Nel complesso, un tasso di esecuzione superiore al 75% si è registrato in sedici Stati membri¹⁸, in sei dei quali ha superato il 90%¹⁹. Per sei Stati membri, il tasso di esecuzione medio del cofinanziamento dell'UE dei programmi annuali per il 2009 e il 2010 è stato del 50% o inferiore²⁰. **Gli Stati membri che presentano un tasso di esecuzione elevato sono spesso quelli che beneficiano di notevoli stanziamenti, mentre agli Stati membri con un tasso di esecuzione ridotto sono spesso destinati stanziamenti inferiori.** Ciò può essere dovuto al fatto che negli Stati membri che ricevono stanziamenti elevati il contributo del Fondo rappresenta una piccola proporzione del bilancio nazionale destinato ai rimpatri e in tali paesi le azioni sono solitamente attuate sulla base del prefinanziamento. D'altro canto, gli Stati membri che ricevono stanziamenti inferiori dispongono spesso di una minore esperienza e di un numero minore di soggetti attivi nel settore dei rimpatri.

In totale, gli Stati membri hanno speso il **76%** degli stanziamenti loro destinati nell'ambito dei programmi annuali dal 2008 al 2010 (circa 151 milioni di EUR su uno stanziamento totale di 199 milioni di EUR).

La maggior parte delle azioni è stata svolta nell'ambito della priorità 1, seguita dalle priorità 3, 4 e 2. In termini di spesa, l'attenzione è stata posta innanzitutto sulla priorità 1 e, in seguito, sulle priorità 3, 4, e 2.

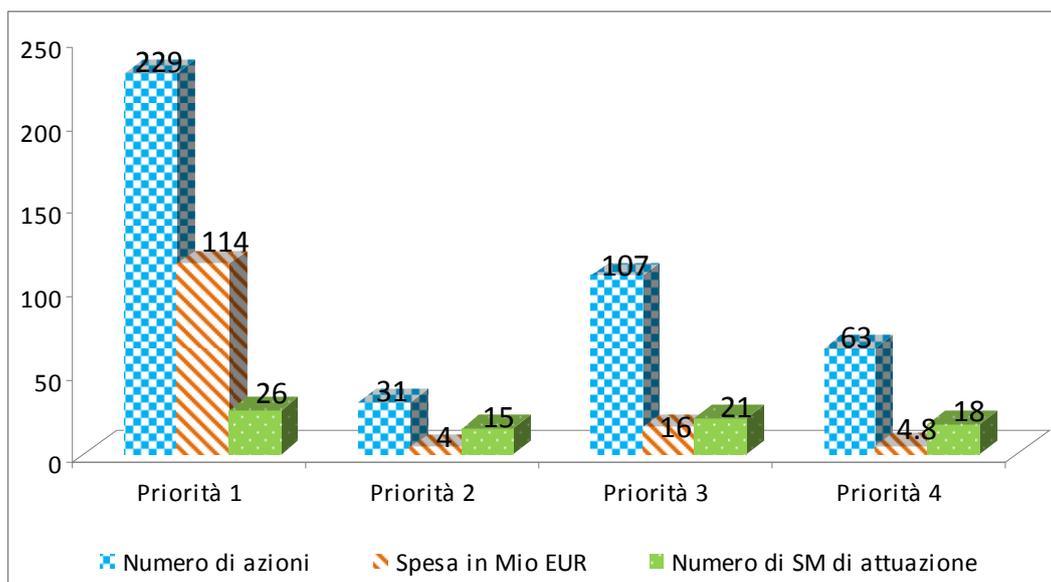
¹⁷ Il tasso di esecuzione valuta la misura in cui gli Stati membri hanno effettivamente speso i finanziamenti stanziati inizialmente a loro favore.

¹⁸ AT, BE, DE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, MT, PL, PT, SE, SK, UK.

¹⁹ AT, DE, ES, FR, IT, PT.

²⁰ BG, CZ, EE, LT, LU, SI.

Grafico 2: Fondo europeo per i rimpatri 2008-2010 per priorità: numero di azioni, spesa in milioni di euro e numero di Stati membri che attuano la priorità



La maggior parte delle spese effettuate nel corso dei programmi annuali 2008-2010 è stata destinata ad azioni per l'attuazione della priorità 1 (sostegno nello sviluppo di un approccio comune per la gestione dei rimpatri: 114 milioni di EUR, ossia l'82% del finanziamento totale speso). Gli Stati membri che hanno registrato le spese più elevate in questa categoria sono Francia, Italia, Spagna e Regno Unito. Il 12% delle risorse dell'UE è stato speso per azioni di attuazione della priorità 3 (sostegno a strumenti innovativi per la gestione dei rimpatri); gli importi più elevati per questa priorità sono stati spesi da Austria, Belgio, Grecia, Germania e Svezia. Nell'ambito della priorità 4 (sostegno alle norme e alle migliori pratiche comunitarie) sono stati spesi soltanto 4,8 milioni di EUR e Francia, Lettonia e Repubblica slovacca sono i paesi che hanno speso le somme più elevate; in particolare, la spesa della Francia ha rappresentato il 46% della spesa totale dell'UE per le attività della priorità 4. Per la priorità 2 (sostegno per la cooperazione tra Stati membri) sono stati spesi solo 4 milioni di EUR e i paesi che hanno speso di più in quest'ambito sono Italia, Regno Unito e Irlanda.

Per quanto riguarda la spesa per categoria di azione, la maggior parte degli stanziamenti è stata destinata al rimpatrio forzato (38% della spesa totale), seguito dal rimpatrio volontario (36% della spesa totale). Il Regno Unito ha speso di gran lunga l'importo più cospicuo per il rimpatrio volontario (il 61% della spesa totale per la categoria del rimpatrio volontario).

Revisioni

Venti Stati membri²¹ hanno riferito che almeno uno dei loro programmi annuali ha richiesto una revisione formale. Per la maggior parte degli Stati membri²² è stato necessario effettuare revisioni superiori al 10% dello stanziamento di bilancio assegnato a uno o più programmi nazionali. Le revisioni sono state introdotte per garantire il pieno assorbimento delle risorse finanziarie rimanenti e per adattare le previsioni di spesa al fine di migliorare

²¹ I seguenti Stati membri non hanno rivisto nessuno dei loro programmi annuali dal 2008 al 2010: AT, BG, CZ, LU, MT, SI.

²² DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, PL, PT, RO, SE, SK, UK.

l'efficacia e l'efficienza. Diciotto Stati membri²³ **hanno ritenuto utili le revisioni** e diversi Stati membri hanno comunicato che, grazie alle stesse, è stato possibile ridistribuire le risorse di bilancio da settori in cui sarebbero state inutilizzate ad altri che rischiavano di registrare spese eccessive. Altri Stati membri hanno indicato che le revisioni hanno contribuito a garantire un'attuazione efficace dei progetti, accrescendone così l'efficienza generale o consentendo di adattare le azioni previste inizialmente a nuove o mutate esigenze o a eventi imprevisti. Alcuni Stati membri, invece, hanno precisato che i programmi annuali non erano sufficientemente flessibili da permettere di adattare gli obiettivi a nuove esigenze.

Costi di gestione del programma

La fonte principale di sostegno finanziario per i costi di gestione del programma è stata rappresentata dall'assistenza tecnica offerta dal Fondo. Dei 139 milioni di EUR spesi per i progetti nel periodo oggetto di valutazione, gli Stati membri hanno speso più di 12 milioni di EUR per l'assistenza tecnica (circa il 9%). La maggior parte degli Stati membri ha utilizzato l'assistenza tecnica per coprire in primo luogo i costi del personale dell'ufficio dell'autorità responsabile o delegata e in secondo luogo i costi delle attrezzature informatiche, mentre i costi minori sono stati quelli di viaggi e/o eventi. **La maggior parte degli Stati membri ha comunicato che l'assistenza tecnica si è rivelata estremamente utile, in particolare nel sostenere l'amministrazione del Fondo**, contribuendo in tal modo a renderne la gestione più efficiente ed efficace. Alcuni Stati membri (LU, RO), però, hanno riscontrato difficoltà nell'impiegare gli stanziamenti a causa delle restrizioni imposte alla loro ammissibilità e al loro utilizzo.

Valutazione generale dell'efficienza

La maggioranza degli Stati membri ha reputato **efficace l'attuazione dei programmi**²⁴. Per i **pochi Stati membri che hanno non considerato l'attuazione efficace**, le cause sono da attribuire alle difficoltà nel reperire fonti di cofinanziamento, a meccanismi di attuazione complessi e onerosi a livello amministrativo, e all'elevato rapporto tra i costi amministrativi e gli stanziamenti totali (AT, CZ, CY, NL).

Le principali difficoltà di attuazione denunciate²⁵ sono le seguenti:

- ritardi nell'approvazione di documenti da parte sia degli Stati membri che della Commissione;
- difficoltà nel reperire fonti di cofinanziamento;
- eccessiva durata dei meccanismi e delle procedure di attuazione, con conseguenti ritardi nella messa in atto dei progetti;
- mancanza di un'efficace comunicazione e cooperazione con i rappresentanti dei paesi terzi;
- insufficienti informazioni sulla portata del gruppo di destinatari o difficoltà nel rimpatrio di tale gruppo.

La maggior parte degli Stati membri²⁶ ha dichiarato che l'avvio dell'attuazione dei programmi annuali è **dipeso giuridicamente e finanziariamente** dall'approvazione della decisione della

²³ BE, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK, UK. Cipro non ha fornito alcuna valutazione della revisione del suo programma 2009.

²⁴ AT, BE, BG, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

²⁵ AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

Commissione, mentre alcuni Stati membri (FR, LU, SI, SE, UK) hanno riferito di non aver dipeso finanziariamente dall'approvazione delle decisioni della Commissione per l'avvio dei programmi annuali, poiché il finanziamento era stato erogato tramite i bilanci nazionali.

EFFICACIA DELLE AZIONI SVOLTE MEDIANTE IL FONDO

La presente sezione presenta una panoramica delle realizzazioni e dei risultati conseguiti grazie ai programmi annuali dal 2008 al 2010 nell'ambito di ciascuna delle quattro priorità del Fondo²⁷.

Risultati generali e principali realizzazioni

Ventitré Stati membri²⁸ hanno dato una valutazione positiva o molto positiva dei risultati e dei conseguimenti generali del Fondo. Tre Stati membri ne hanno dato una valutazione neutra²⁹, per le seguenti ragioni: non sono stati raggiunti i risultati attesi, sono state attuate solo poche azioni (CZ), non sono stati ottenuti risultati o non è stato possibile quantificarli (LU) oppure è stato attuato solo un numero limitato di azioni, il che ha reso difficile procedere a una valutazione generale.

La seguente tabella presenta le realizzazioni e i risultati complessivi del Fondo.

Tabella 1 – Panoramica delle realizzazioni e dei risultati complessivi delle azioni attuate

Categoria di azione	REALIZZAZIONI a livello UE ottenute con i programmi annuali 2008-2010		RISULTATI a livello UE ottenuti con i programmi annuali 2008-2010		Priorità
1. Maggiori rimpatri volontari	51 341 domande/dichiarazioni di intenti per il rimpatrio volontario	9 788 operazioni di rimpatrio volontario effettuate	39 115 persone rimpatriate	20 568 persone hanno beneficiato del sostegno al reinserimento (ove applicabile)	Priorità 1, 3 e 4
2. Maggiori rimpatri forzati	2 404 voli nazionali di rimpatrio forzato effettuati		97 962 persone rimpatriate con operazioni unilaterali di rimpatrio forzato		Priorità 1 e 2
3. Maggiori/migliori informazioni/consulenza	397 attività/campagne informative organizzate	83 235 persone hanno ricevuto consulenza	17 699 rimpatri volontari, in seguito alla consulenza		Priorità 1 e 3

²⁶ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SK.

²⁷ La presentazione delle realizzazioni e dei risultati per priorità rispecchia la comprensione di tali priorità da parte degli Stati membri e la conseguente classificazione dei loro progetti. Progetti simili possono essere stati programmati nell'ambito di differenti priorità in diversi Stati membri. Vi sono alcune sovrapposizioni nelle realizzazioni e nei risultati di ognuna delle priorità: ad esempio, i rimpatri volontari sono frutto di azioni realizzate sia nell'ambito della priorità 1 che 3, e le persone vulnerabili sono state assistite con azioni svolte nell'ambito delle priorità 1, 3 e 4.

²⁸ Valutazione molto positiva: AT, BE, CY, ES, FI, FR, IT, LV, LT, PL, PT, SK, UK (13). Valutazione positiva: BG, DE, EE, EL, HU, IE, MT, NL, RO, SI (10).

²⁹ CZ, LU, SE.

4. Maggiore/migliore assistenza alle persone vulnerabili	10 255 persone vulnerabili hanno ricevuto assistenza		7 804 persone cui è stata fornita assistenza sono ritornate nei paesi di origine volontariamente	232 persone cui è stata fornita assistenza sono state rimpatriate con rimpatrio forzato	Priorità 1 e 3
5. Maggiore/migliore assistenza al reinserimento	691 attività di reinserimento intraprese	7 636 persone hanno ricevuto assistenza al reinserimento	4 541 persone sono tornate nei paesi di origine dopo o precedentemente alle attività di reinserimento		Priorità 1 e 3
6. Nuovi strumenti/iniziative esaminati o introdotti	3 081 nuovi strumenti/iniziative introdotti		6 230 casi di rimpatrio trattati/interessati dall'uso di nuove iniziative	2 041 persone rimpatriate effettivamente grazie ai nuovi strumenti/iniziative introdotti	Priorità 1 e 3
7. Migliore base di conoscenze negli Stati membri	14 112 dipendenti pubblici hanno acquisito nuove conoscenze	3 091 membri del personale di ONG/altri soggetti interessati hanno acquisito nuove conoscenze	310 partenariati di cooperazione sviluppati	46 disposizioni giuridiche o amministrative relative alle pratiche in materia di rimpatrio modificate o introdotte	Priorità 1 e 3
8. Maggiore/migliore cooperazione con i paesi terzi	5 nuovi partenariati ³⁰ sviluppati	41 operazioni congiunte di rimpatrio condotte con altri Stati membri	820 persone rimpatriate mediante operazioni congiunte di rimpatrio	7 pratiche trasferite e applicate	Priorità 2 e 4
9. Migliore applicazione delle norme e degli standard dell'UE	11 misure preparatorie adottate per il recepimento della direttiva	17 organizzazioni applicano le misure	2 184 rimpatri effettuati in seguito all'introduzione delle misure		Priorità 4
10. Maggiore/migliore cooperazione a livello nazionale	77 nuovi partenariati (ONG, ING e enti statali, ecc.)	15 attività comuni elaborate e messe in atto		27 rimpatri volontari grazie a cooperazione/attività comuni	Priorità 1 e 4

³⁰ Nell'ambito delle categorie di azione 10 e 11, il termine "partenariato" indica una nuova forma di cooperazione a livello nazionale o con paesi terzi avviata mediante il Fondo europeo per i rimpatri, ossia lo sviluppo di nuove iniziative di cooperazione con i soggetti interessati.

11. Maggiore/migliore cooperazione con i paesi terzi	269 nuovi partenariati sviluppati	3 415 casi documentati grazie a una migliore cooperazione con i paesi terzi	25 007 rimpatri forzati, in seguito alla cooperazione	39 687 rimpatri volontari grazie a cooperazione/attività comuni	Priorità 3
---	-----------------------------------	---	---	---	------------

Realizzazioni e risultati conseguiti nell'ambito della priorità 1 (sostegno a un approccio comune per la gestione dei rimpatri)

Per quanto concerne i rimpatri forzati, la maggioranza (97%) dei rimpatri forzati cofinanziati dal Fondo sono stati effettuati nell'ambito del sostegno previsto dalla priorità 1 (gli altri nell'ambito della priorità 2). Il paese che ha rimpatriato il maggior numero di cittadini di paesi terzi è la **Spagna** (48 550), seguita da **Grecia** (17 338), **Italia** (8 321) e **Cipro** (6 947).

Per quanto riguarda i rimpatri volontari, l'88% è stato il risultato di azioni svolte nell'ambito della priorità 1. Il **Regno Unito** ha rimpatriato il maggior numero di cittadini di paesi terzi (14 110). Altri Stati membri che hanno rimpatriato un gran numero di cittadini di paesi terzi nell'ambito della priorità 1 sono stati la **Germania** (4 903), la **Francia** (3 900), la **Polonia** (2 616) e i **Paesi Bassi** (2 613). Il Regno Unito è il paese che ha fornito assistenza per il reinserimento del numero più elevato di cittadini di paesi terzi (14 288, pari al 70% di tutti coloro che hanno beneficiato di un sostegno al reinserimento). Altri Stati membri che hanno fornito **assistenza al reinserimento a un numero considerevole di cittadini di paesi terzi sono la Polonia** (3 510), i **Paesi Bassi** (835) e l'**Italia** (782).

Nell'ambito della priorità 1, **dodici Stati membri³¹ hanno condotto campagne informative e altri dodici³² hanno attuato azioni volte direttamente a fornire consulenza alle persone potenzialmente da rimpatriare.** Spagna, Finlandia e Irlanda hanno ritenuto che l'elaborazione e una più ampia diffusione delle informazioni sul rimpatrio siano state tra le principali realizzazioni delle azioni attuate nell'ambito di questa priorità.

L'Austria (26 687), i Paesi Bassi (24 634) e la Germania (10 476) sono riusciti a coinvolgere in azioni di consulenza il numero più ampio di persone, mentre l'Austria (10 144), la Germania (2 705) e il Portogallo (1 871) hanno registrato il aumento più elevato di rimpatri in conseguenza di tali azioni.

Quindici Stati membri³³ hanno fornito assistenza a persone vulnerabili per permettere loro di tornare nel paese di origine. **La Spagna ha fornito assistenza al maggior numero di persone (6 178), tutte rientrate volontariamente nei paesi di origine.** Quattro Stato membri (BE, HU, LT, EE) hanno comunicato di aver rimpatriato forzatamente persone vulnerabili, dopo aver fornito loro assistenza.

Dieci Stati membri³⁴ hanno sviluppato nuovi strumenti o iniziative nell'ambito della priorità 1, che vanno da strumenti per la sensibilizzazione e il rafforzamento delle capacità per i rimpatri volontari assistiti, alla pubblicazione di orientamenti sul rimpatrio e allo sviluppo di strumenti di gestione per l'amministrazione e il controllo finanziario

³¹ BG, CZ, DE, ES, FI, FR, IE, LT, PL, PT, RO, SK.

³² AT, BG, CZ, DE, FI, IE, LV, LT, NL, PL, PT, RO.

³³ AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SE.

³⁴ BE, CY, FI, FR, LV, LT, NL, PT, RO, SE.

dell'assistenza al rimpatrio, sino alla raccolta di informazioni biometriche sui richiedenti per l'assistenza al rimpatrio. **Alcuni Stati membri³⁵ hanno fornito informazioni/formazione alle autorità pubbliche e/o alle ONG attive nel settore dei rimpatri.**

Per quanto concerne i risultati delle azioni della priorità 1, in particolare quelle relative all'informazione/formazione delle autorità pubbliche e/o delle ONG attive nel settore dei rimpatri, **sono stati creati nuovi partenariati di cooperazione** in Germania, Irlanda, a Malta, in Portogallo e in Romania. Inoltre, sei Stati membri (BE, EL, LV, MT, NL, PT) hanno indicato tra i risultati delle azioni attuate nell'ambito della priorità 1 **miglioramenti nella cooperazione con i paesi terzi**, che hanno contribuito, secondo quanto riferito, a effettuare ulteriori rimpatri forzati (428 da BE, 301 da EL) e volontari (120 da BE, 9 da MT, 168 da NL e 55 da SE).

Sugli effetti più a lungo termine delle attività finanziate nell'ambito di questa priorità, gli Stati membri hanno comunicato quanto segue:

tre Stati membri³⁶ hanno indicato che il finanziamento del Fondo europeo per i rimpatri ha permesso di avviare nei loro paesi attività per il rimpatrio volontario e per il reinserimento, laddove tali misure non esistevano in precedenza;

sette Stati membri³⁷ hanno riferito che **le azioni sostenute hanno comportato miglioramenti sistematici nella gestione dei rimpatri**, contribuendo allo sviluppo di approcci uniformi;

diciotto Stati membri³⁸ ritengono che le azioni attuate nell'ambito della priorità 1 abbiano apportato un contributo essenziale al miglioramento della gestione globale dei rimpatri a livello nazionale;

sono stati indicati progressi anche nella qualità dei processi di rimpatrio volontario e forzato, ad esempio l'elaborazione di nuovi strumenti³⁹, l'assistenza alle persone vulnerabili nei rimpatri forzati⁴⁰, lo sviluppo di partenariati con ONG e altri soggetti interessati⁴¹ o una migliore cooperazione con i paesi terzi⁴².

Realizzazioni e risultati conseguiti nell'ambito della priorità 2 (sostegno alla cooperazione tra Stati membri)

Sette Stati membri⁴³ hanno effettuato operazioni di rimpatrio congiunte in cooperazione con altri Stati membri. In totale, 820 persone sono state rimpatriate con operazioni di rimpatrio congiunte attuate nell'ambito della priorità 2.

Sette Stati membri⁴⁴ hanno dichiarato che le azioni svolte nell'ambito della priorità 2 hanno permesso di sviluppare partenariati con altri Stati membri. In tutto sono stati creati sedici nuovi partenariati, che hanno permesso di scambiare esperienze sul difficile processo di ottenimento della documentazione dei rimpatriandi da parte di alcuni paesi di

³⁵ DE, FI, IE, LT, MT, PT, RO.

³⁶ CY, SI, LV.

³⁷ EE, ES, FI, FR, IT, MT, SE.

³⁸ BE, BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT, SE, SI.

³⁹ BE, CY, FI, FR, LV, LT, NL, PT, RO, SE.

⁴⁰ BE, HU, LT, EE.

⁴¹ DE, IE, PT, SE.

⁴² BE, EL, LV, MT, NL, PT.

⁴³ BE, CY, EL, IE, PL, RO, UK.

⁴⁴ BG, CZ, DE, EE, EL, PL, UK.

origine, di organizzare riunioni di gruppi di lavoro con altri Stati membri su tematiche quali la conclusione di accordi di riammissione nonché di creare partenariati per il rimpatrio nelle zone di frontiera comuni (UK con FR).

Per dodici⁴⁵ dei quindici Stati membri che hanno attuato la priorità 2, le azioni svolte **hanno contribuito al miglioramento generale della gestione dei rimpatri a livello nazionale**. Come effetti a lungo termine, gli Stati membri hanno indicato:

la creazione di sinergie durature ed effetti di rete, grazie ai voli di rimpatrio congiunti e ad altri scambi;

ripercussioni positive della promozione e dell'applicazione delle norme europee e di criteri comuni per la formazione sulle operazioni relative ai voli congiunti;

miglioramento della comunicazione e della cooperazione con i paesi terzi per rafforzare l'esperienza dei funzionari pubblici nella gestione dei rimpatri.

Solo tre Stati membri⁴⁶ hanno riferito che i risultati delle azioni attuate nell'ambito della priorità 2 hanno contribuito in misura limitata al miglioramento della gestione generale dei rimpatri a livello nazionale.

Realizzazioni e risultati conseguiti nell'ambito della priorità 3 (sostegno a strumenti innovativi)

I risultati delle azioni di attuazione della priorità 3 vanno dallo sviluppo e/o dall'introduzione di nuovi **strumenti e iniziative** (banche dati dei paesi di origine, linee telefoniche di informazione sul rimpatrio volontario (assistito), siti Internet in diverse lingue, ecc.) **sino all'offerta di formazione e informazioni ad autorità pubbliche e ONG su strumenti e iniziative**. Gli Stati membri hanno altresì effettuato **rimpatri volontari**, offerto **assistenza a persone vulnerabili**, fornito **consulenza/informazioni a cittadini di paesi terzi**, nonché misure di **sostegno al reinserimento**. Infine, sono stati istituiti diversi partenariati di cooperazione con paesi terzi, quali partenariati per progetti di reinserimento (AT, MT, ES). Ad esempio, la Spagna ha organizzato seminari di formazione sulla cooperazione e la sostenibilità del rimpatrio destinati ai dipendenti pubblici dei paesi terzi. Altri Stati membri (BG, HU, PL, RO, SI) hanno sviluppato una cooperazione in seno ai servizi consolari e diplomatici per la documentazione dell'identità dei rimpatriati.

Dalla **valutazione** dei risultati ad opera degli Stati membri è emerso un **quadro diversificato**. Tredici Stati membri (BE, BG, ES, FI, HU, IE, IT, LT, NL, PL, RO, SI, UK) hanno definito i risultati delle azioni svolte nell'ambito di questa priorità coerenti con gli obiettivi fissati inizialmente. Altri Stati membri (AT, DE, EL, FR, LU, MT, SE, SK) hanno giudicato i risultati non coerenti o solo parzialmente coerenti, in quanto gli obiettivi di alcune azioni non sono stati realizzati appieno o alcuni progetti non sono stati attuati.

Per quanto concerne gli effetti a lungo termine delle attività, diciassette Stati membri⁴⁷ hanno ritenuto i risultati positivi e utili per la gestione sostenibile dei rimpatri, mentre per altri Stati membri (MT, SE) le azioni attuate sono state troppo poche perché l'impatto fosse visibile sulla gestione dei rimpatri oppure il periodo oggetto di valutazione è stato troppo breve per determinare le ripercussioni dei progetti (DE).

⁴⁵ BE, CY, CZ, EE, EL, FR, IE, IT, LV, PL, RO, UK.

⁴⁶ BG, EE, LU.

⁴⁷ AT, BE, BG, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, RO, SI, SK, UK.

Realizzazioni e risultati conseguiti nell'ambito della priorità 4 (sostegno alle norme e alle migliori pratiche comunitarie)

Il risultato più comune delle azioni attuate nell'ambito della priorità 4 è stato l'acquisizione di conoscenze sulle norme e sulle migliori pratiche comunitarie nella gestione dei rimpatri da parte dei funzionari pubblici e/o di ONG o altri soggetti interessati. Quattordici Stati membri⁴⁸ hanno comunicato di aver tenuto corsi di formazione sulle norme e le migliori pratiche comunitarie nella gestione dei rimpatri. L'Italia ha formato il maggior numero di persone (3 390), seguita da Polonia (2 666) e Grecia (2 234).

Cinque Stati membri (BE, BG, HU, LT e SK) hanno svolto azioni connesse all'attuazione della direttiva rimpatri: nella Repubblica slovacca, ad esempio, ciò ha permesso di fornire una consulenza giuridica a 273 rimpatriandi e assistenza a 647 persone vulnerabili.

In generale, la **valutazione dei risultati ottenuti è stata molto positiva**: i risultati sono stati considerati coerenti con gli obiettivi iniziali e in grado di migliorare la gestione generale dei rimpatri. Laddove i risultati hanno ottenuto una valutazione meno positiva, è stato in genere perché sono state attuate poche azioni (FI).

VALORE AGGIUNTO DEL FONDO

Valore aggiunto del Fondo

Effetti in termini di volume (effetti pratici): in quale misura l'intervento del Fondo ha contribuito alle attività di rimpatrio nel loro complesso

In generale, gli Stati membri hanno dichiarato che il sostegno del Fondo ha contribuito ad aumentare la portata, la durata e la sostenibilità delle attività nazionali in materia di rimpatrio.

In base alle relazioni degli Stati membri, pare che il massimo valore aggiunto del Fondo sia stato apportato nel settore dei rimpatri volontari. **In effetti, il sostegno al rimpatrio volontario è stato indicato come valore aggiunto essenziale da diversi Stati membri.** Nello specifico:

il sostegno del Fondo ha permesso di introdurre programmi di rimpatrio volontario in tre Stati membri in cui non esistevano precedentemente (CY, LV, SI);

il Fondo europeo per i rimpatri ha promosso o esteso l'accesso ai programmi di rimpatrio volontario (CZ, EE, ES, FI, MT, PL, PT);

il Fondo europeo per i rimpatri ha chiaramente determinato un aumento della disponibilità a tornare volontariamente nel paese di origine, permettendo di introdurre servizi di consulenza sul rimpatrio e di assistenza al reinserimento, di offrire incentivi finanziari al rimpatrio (CZ, ES, FR, MT, PT, SK), di mettere a disposizione informazioni complete (per es. in materia di assistenza alle start-up nel paese di rimpatrio) e di informare e sensibilizzare in merito alle possibilità di rimpatrio volontario (BE, DE, FR, HU, IE, MT, PT). A tale proposito, il Belgio ha riferito che il Fondo ha contribuito significativamente all'aumento dei rimpatri volontari, non soltanto per la migliore assistenza offerta, ma anche per aver fornito a tutti i soggetti interessati informazioni aggiornate sul rimpatrio volontario e strumenti per discutere

⁴⁸ BE, BG, CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, PL, RO, SE, SI, SK.

di un possibile rimpatrio, aumentando così le loro conoscenze sull'opzione del rimpatrio volontario;

il Fondo europeo per i rimpatri ha promosso il coinvolgimento delle ONG nel rimpatrio volontario assistito (CZ, NL).

Diversi Stati membri hanno precisato che il Fondo ha apportato un **notevole valore aggiunto anche nel settore del rimpatrio forzato**, grazie alle seguenti iniziative:

partecipazione a voli congiunti (BE, EL);

miglioramento della cooperazione tra Stati membri e paesi terzi (EE, EL, IT, MT, SI, SE, PL), in particolare per quanto riguarda:

- il miglioramento dell'identificazione dei documenti legali, che riduce i tempi di trattenimento e accelera il processo di rimpatrio;
- la creazione di contatti in paesi terzi, ivi compresi quelli senza rappresentanza consolare negli Stati membri, che hanno facilitato e migliorato l'attuazione degli accordi di riammissione;
- l'ammodernamento delle attrezzature di polizia e la formazione dei funzionari di polizia sulle norme dell'UE, con un conseguente miglioramento dei servizi di polizia per le persone da rimpatriare e una maggiore comprensione dei loro diritti, delle ragioni del trattenimento e delle procedure per il rimpatrio (BE, DE, EL, LT, PL, SI, SK).

Per quanto riguarda la percezione del valore aggiunto dei programmi rispetto ai programmi e alle politiche nazionali esistenti, nonché in relazione al bilancio nazionale, la maggior parte degli Stati membri⁴⁹ ha associato il valore aggiunto del Fondo a un **aumento delle risorse finanziarie** – tanto più prezioso in un periodo di restrizione delle finanze pubbliche – sia per il rimpatrio forzato che per quello volontario. Tuttavia, alcuni Stati membri hanno osservato che **il valore aggiunto del Fondo era stato limitato, in quanto aveva apportato un contributo relativamente esiguo ai bilanci nazionali destinati alla gestione dei rimpatri** (LU, FR).

Effetti in termini di ruolo: in quale misura il Fondo ha contribuito a preparare gli Stati membri alla corretta attuazione della direttiva rimpatri

Per quanto concerne l'attuazione della **direttiva rimpatri**, per diciassette Stati membri⁵⁰ su ventiquattro⁵¹ **il Fondo ha apportato un contributo positivo per l'istituzione di sistemi di rimpatrio sia forzato che volontario, quali previsti dalla direttiva rimpatri**. In Ungheria, il Fondo ha contribuito in modo significativo all'attuazione di programmi di rimpatrio volontario assistito e al miglioramento delle condizioni di trattenimento e della qualità delle operazioni di rimpatrio forzato in aereo. Per la Slovenia, il contributo più importante del Fondo è stato il sostegno dato all'avvio, per la prima volta nel paese, di programmi di rimpatrio volontario e di reinserimento. La sottoscrizione di un accordo di cooperazione tra il ministero dell'Interno e la Croce Rossa estoni, che soddisfa l'obbligo previsto dalla direttiva rimpatri di controllare le operazioni di rimpatrio forzato, ha rappresentato uno degli interventi più importanti del Fondo per il paese. Altri Stati membri hanno indicato che le loro norme

⁴⁹ BE, CZ, ES, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SE, UK.

⁵⁰ BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI.

⁵¹ Il Regno Unito e l'Irlanda hanno deciso di non partecipare alla direttiva rimpatri.

nazionali in materia di rimpatrio erano già in linea con la direttiva o che, durante il periodo di riferimento, la direttiva è stata attuata grazie al bilancio nazionale e non al Fondo europeo per i rimpatri, oppure che la direttiva è stata adottata dopo il periodo oggetto di valutazione.

È opportuno sottolineare che il Parlamento europeo ha istituito un collegamento politico tra il Fondo europeo per i rimpatri e l'adozione della direttiva rimpatri. In base alla filosofia soggiacente tale collegamento, gli stanziamenti dell'UE per il cofinanziamento delle attività di rimpatrio degli Stati membri dovrebbero essere concessi soltanto dopo l'approvazione da parte degli Stati membri di norme comuni che garantiscano che i rimpatriati ricevano un trattamento umano e dignitoso. Questo approccio ha contribuito a sbloccare i negoziati in fase di stallo in seno al Consiglio e ha infine condotto all'adozione della direttiva rimpatri alla fine del 2008. Tuttavia, il fatto che il Regno Unito non abbia ancora deciso di partecipare alla direttiva rimpatri pur essendo al contempo il principale beneficiario del Fondo europeo per i rimpatri è fonte di continua preoccupazione per la Commissione.

Effetti in termini di portata: in quale misura le attività cofinanziate dal Fondo non avrebbero avuto luogo senza il sostegno finanziario dell'UE

La maggior parte degli Stati membri (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, HU, IT, LV, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK, UK) ha indicato che **alcune attività cofinanziate dal Fondo avrebbero potuto essere condotte soltanto in misura limitata senza il sostegno finanziario dell'UE** e che la portata delle attività, in particolare di quelle relative al rimpatrio volontario (informazione, incentivi finanziari al rimpatrio, sostegno al reinserimento, consulenza), sarebbe stata ridotta. **Questa constatazione sottolinea ancora una volta il valore aggiunto del Fondo nel settore dei rimpatri volontari.** A tal proposito, la Germania ha affermato che senza il Fondo molte misure di rimpatrio non avrebbero potuto essere attuate o lo sarebbero state solo in misura limitata. Grazie ai finanziamenti europei, si sono tenute sessioni di consulenza di maggior intensità e durata, con approcci risolutivi individuali, che hanno chiaramente avuto un impatto positivo sulla disponibilità a tornare nei paesi di origine. Ad esempio, è stato possibile offrire sessioni di consulenza destinate a gruppi specifici come le donne vittime di traumi. In base a questo approccio di consulenza e sostegno estensivo, è in corso un cambiamento di direzione, con misure di rimpatrio nel settore del reinserimento sostenibile.

Alcuni Stati membri (EE, BE, LT) hanno precisato che anche **l'assistenza ai rimpatriati vulnerabili (con esigenze specifiche o famiglie) sarebbe stata inferiore.**

Alcuni Stati membri (BE, BG, CZ, EE, FI, HU, IE, LV, NL, PT, RO, SI, SK) hanno comunicato che **alcune attività cofinanziate dal Fondo non avrebbero potuto essere svolte senza il sostegno finanziario dell'UE, con conseguenze significative specialmente per le attività di rimpatrio volontario e per le iniziative delle ONG.** Ad esempio, l'Estonia ha dichiarato che con ogni probabilità le attività di reinserimento non avrebbero potuto essere avviate. La Repubblica ceca ha riferito che le attività riguardanti gli incentivi finanziari per il rimpatrio, così come quelle per il reinserimento dei rimpatriati, non avrebbero potuto essere attuate senza il contributo del Fondo. La Grecia ha inoltre comunicato che la cooperazione con altri Stati membri o le riunioni bilaterali con le autorità dei paesi terzi sarebbero state molto difficili senza l'assistenza del Fondo.

D'altro canto, alcuni Stati membri (EE, PT, RO, ES, BE) hanno affermato che, **in mancanza del Fondo, le attività relative al rimpatrio forzato avrebbero potuto essere effettuate a carico del bilancio nazionale.** Ad esempio, la Spagna ha precisato che ogni anno sono stati fatti ingenti investimenti nazionali, provenienti esclusivamente dal bilancio del paese, a

sostegno dell'assistenza per i rimpatriati, delle commissioni di identificazione e dei voli di ritorno. Alcuni Stati membri (CZ, FI, FR, LU) hanno comunicato che **determinate attività cofinanziate dal Fondo avrebbero potuto essere comunque effettuate in larga parte**. Si tratta soprattutto dei casi di allontanamento, per cui esiste una base giuridica nella maggior parte degli Stati membri.

Migliori pratiche e insegnamenti tratti

Alcuni Stati membri hanno riferito che le **pratiche amministrative** seguenti hanno notevolmente contribuito a rendere efficace la gestione dei rimpatri:

- stabilire buone relazioni con i beneficiari;
- elaborare misure di programmazione volte a evitare la sottoutilizzazione dei finanziamenti;
- attuare progetti di più lunga durata e pluriennali;
- garantire una comprensione reciproca tra i diversi soggetti interessati.

Le migliori **pratiche di gestione dei rimpatri** sono state, secondo le relazioni, le seguenti:

- **programmi di rimpatrio volontario** (UK);
- **stretti contatti con i paesi di rimpatrio** (LT, NL, PL, PT);
- offerta di servizi di **consulenza** sui programmi di rimpatrio ai potenziali rimpatriandi (DE, IE, IT, MT);
- creazione di un **approccio integrato al rimpatrio**, dalle attività di preparazione alla partenza fino all'assistenza al reinserimento (BE, EE, PT);
- **cooperazione con le ONG** per attuare di programmi di rimpatrio volontario e localizzare le comunità di migranti (IT, PT);
- **partecipazione dei centri di permanenza temporanea e di accoglienza alla comunicazione di informazioni sui programmi di rimpatrio volontario ai potenziali beneficiari** (FI, RO).

Inoltre, alcuni Stati membri hanno segnalato lo sviluppo delle seguenti migliori pratiche nel settore della **cooperazione con i paesi di rimpatrio**:

- una conferenza per lo sviluppo delle relazioni tra Stati membri e paesi terzi, seguita dalla sottoscrizione di accordi di riammissione;
- contatti con le autorità consolari di paesi terzi responsabili della conferma dell'identità dei rimpatriati;
- cooperazione tra le ONG nazionali e le organizzazioni corrispondenti nei paesi destinatari nel settore delle operazioni in materia di rimpatrio volontario.

Infine, alcuni Stati membri hanno posto l'accento sugli **insegnamenti tratti** nel settore della gestione e dell'amministrazione del Fondo, tra cui:

- migliore programmazione;
- semplificazione procedurale;
- processi di finanziamento più efficaci;

- migliori appalti pubblici;
- elaborazione di valutazioni delle esigenze e di pratiche per ottenere risultati più sostenibili.

Quest'ultimo aspetto concerne un'assistenza al reinserimento adeguata alle esigenze dei singoli cittadini di paesi terzi, il trasferimento di conoscenze tra gestori di progetti, la connessione delle attività di reinserimento alle politiche locali di sviluppo nei paesi di rimpatrio, la disponibilità di "consulenti nativi" per fornire informazioni sui programmi di rimpatrio volontario alle persone potenzialmente da rimpatriare e l'organizzazione di visite periodiche di monitoraggio nei paesi di origine in cui sono attuati tali programmi.

CONCLUSIONI

In seguito all'esame delle relazioni di valutazione degli Stati membri e tenendo conto di altre informazioni, la Commissione ritiene **piuttosto soddisfacente** il quadro generale dell'attuazione dei programmi del Fondo europeo per i rimpatri nel periodo 2008-2010. Le organizzazioni e le autorità nazionali incaricate dell'attuazione dei progetti sono riuscite a ottenere buoni risultati, anche se per alcuni Stati membri il primo anno di attuazione del Fondo è stato complesso.

Inoltre, è possibile affermare che il Fondo **sta tenendo fede all'impegno assunto di favorire l'attuazione della gestione integrata dei rimpatri** negli Stati membri. Il Fondo ha sostenuto lo svolgimento di campagne informative e l'ampia diffusione di informazioni sul rimpatrio in diverse lingue e mediante specifici canali di comunicazione, l'introduzione o lo sviluppo di attività di consulenza per potenziali rimpatriandi (ad esempio, l'estensione a nuove categorie di migranti, quali detenuti, famiglie, vittime di tratta di esseri umani), l'introduzione o lo sviluppo di un'assistenza al reinserimento nel paese di origine e l'elaborazione di banche dati specifiche per ciascun paese. In termini di risultati, gli Stati membri hanno riferito che le azioni cofinanziate dal Fondo hanno contribuito – per alcuni in misura notevole – a elaborare un approccio integrato alla gestione dei rimpatri, ad aumentare il numero di rimpatriati e a migliorare la qualità del processo di rimpatrio.

Inoltre, il Fondo ha contribuito ad aumentare il ricorso al rimpatrio volontario rispetto al rimpatrio forzato e ha addirittura permesso di introdurre in alcuni Stati membri il rimpatrio volontario e attività di reinserimento. Tuttavia, nel complesso gli Stati membri continuano ad applicare le procedure di rimpatrio forzato in maggiore misura rispetto a quelle di rimpatrio volontario. In futuro, l'accento dovrebbe essere posto ancor più sul rimpatrio volontario, che secondo le norme dell'UE dovrebbe avere la preminenza.

Nonostante i risultati ottenuti nel settore della cooperazione tra gli Stati membri (ad esempio, i voli congiunti di rimpatrio, lo scambio di migliori pratiche), l'esiguità degli stanziamenti destinati a tale obiettivo (meno del 3% dell'importo totale speso dagli Stati membri durante il periodo oggetto di valutazione) rivela le difficoltà sperimentate nell'istituire reti di cooperazione, oppure una preferenza per i voli congiunti organizzati da Frontex. **In futuro occorre promuovere maggiormente la cooperazione pratica al fine di ridurre la duplicazione degli sforzi, ad esempio nella cooperazione con i paesi terzi, nelle attività di formazione e nella raccolta di informazioni sulla situazione nei paesi di rimpatrio.**

Per quanto concerne il **principio di solidarietà su cui si basa il Fondo**, per Regno Unito, Grecia, Francia, Spagna e Italia – cui è stato destinato complessivamente il 59% del totale del contributo dell'UE per il periodo 2008-2010 – si sono registrati risultati piuttosto buoni, con

un tasso medio di esecuzione dell'83%. Tutti gli Stati membri menzionati hanno reputato molto positivi i risultati e le realizzazioni del Fondo, ad eccezione della Grecia che si è limitata a giudicarli positivi, a causa delle complessità legislative e amministrative sperimentate nell'attuazione del Fondo.

Le procedure e i sistemi dei nuovi Fondi istituiti per il periodo 2014-2020 rispondono alle critiche sollevate dagli Stati membri, i quali avevano posto l'accento sulla necessità di semplificare e ridurre gli oneri amministrativi. Diversamente dalla prima generazione di finanziamenti di solidarietà (Fondi SOLID, incluso il Fondo europeo per i rimpatri), in cui la combinazione di un quadro pluriennale e programmi annuali rende il sistema complesso, dispendioso in termini di tempo e piuttosto difficile da gestire, **i futuri Fondi adotteranno un approccio di programmazione pluriennale, al fine di offrire maggiore flessibilità, ridurre significativamente il carico di lavoro per la Commissione, gli Stati membri e i beneficiari e permettere una gestione dei Fondi più orientata ai risultati.** Inoltre, mentre il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" prevede attualmente quattro diversi Fondi, con quattro distinti atti di base, il quadro sarà semplificato, dal momento che i programmi saranno ridotti a una struttura basata su due Fondi: un Fondo Sicurezza interna e un Fondo Asilo e migrazione (che riunisce gli attuali Fondo europeo per i rimpatri, Fondo europeo per i rifugiati e Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi).