



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.12.2011
COM(2011) 858 definitivo

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

sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2007-2009 (relazione presentata ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 3, lettera b) 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

sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2007-2009 (relazione presentata ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 3, lettera b) della decisione n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007)

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea ha istituito per il periodo 2007-2013 il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", con una dotazione totale di 4.032,23 milioni di euro nella programmazione attuale. Il programma generale è costituito da quattro fondi ed è finalizzato a affrontare la questione di una ripartizione equa delle responsabilità fra Stati membri per quanto riguarda l'onere finanziario conseguente all'introduzione di una gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione e all'attuazione delle politiche comuni in materia di asilo e d'immigrazione¹.

Uno dei quattro fondi è il Fondo europeo per i rimpatri², istituito per il periodo 2008 – 2013 con una dotazione totale di 676 milioni di euro.

L'atto di base istitutivo del Fondo invita la Commissione a presentare una relazione intermedia sui risultati conseguiti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del Fondo³.

La presente relazione espone i risultati ottenuti dai programmi annuali 2008-2009 nella forma in cui sono stati raccolti sulla base delle relazioni presentate dagli Stati membri nel secondo semestre del 2010⁴, integrati dalle informazioni che la Commissione ha avuto a disposizione nel primo trimestre del 2011. Si tratta di risultati intermedi, in attesa dell'approvazione delle relazioni finali sull'attuazione dei programmi⁵.

2. OBIETTIVO E FINALITÀ DEL FONDO

Obiettivo del Fondo è sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per migliorare la gestione del rimpatrio in tutte le sue dimensioni ("gestione integrata dei rimpatri"), anche mediante la cooperazione tra Stati membri così da ottenere economie di scala.

¹ COM(2005)123 definitivo

² Decisione n. 575/2007/CE (GU L144 del 6.6.2007, pag. 45).

³ Articolo 50, paragrafo 3, lettera b), dell'atto di base.

⁴ I dati raccolti e le relazioni per ciascun paese sono reperibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/return/funding_return_en.htm

⁵ Articolo 51 dell'atto di base

I **gruppi di riferimento** ai sensi del Fondo includono i cittadini di paesi terzi che hanno ricevuto una risposta negativa nelle procedure di asilo o di immigrazione e i migranti irregolari fermati alla frontiera o nel territorio degli Stati membri. Per migliorare l'efficacia nella gestione di rimpatri a livello nazionale, il Fondo include anche il rimpatrio volontario delle persone che non hanno l'obbligo di lasciare il territorio, come i richiedenti asilo che non hanno ancora ricevuto una risposta negativa o i beneficiari di protezione internazionale. In questo caso il Fondo ha ereditato una categoria di azioni che fino al 2007 era finanziata dal Fondo europeo per i rifugiati⁶.

Il Fondo mira inoltre a sostenere l'attuazione corretta e armonizzata dell'**acquis dell'Unione europea sui rimpatri**, in particolare la direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ("direttiva rimpatri")⁷.

Il Fondo viene attuato principalmente dagli Stati membri, con il **metodo della gestione concorrente**. Per mezzo di programmi annuali presentati dagli Stati membri, il bilancio dell'Unione europea cerca di sostenere negli Stati membri un intervento strutturato (sviluppo delle capacità) e attività nel campo dei rimpatri specifiche alle circostanze nazionali o locali. Tali azioni vengono cofinanziate nell'ambito di un **quadro d'intervento dell'UE comprendente quattro priorità in materia di rimpatri**⁸. Le priorità sono 1) sviluppo di un approccio comune; 2) cooperazione tra Stati membri; 3) strumenti innovativi specifici e 4) norme e migliori pratiche comunitarie. Gli Stati membri devono attuare almeno tre delle priorità elencate, ma molti Stati membri hanno deciso di attuarle tutte e quattro. Le risorse vengono distribuite tra 26 Stati membri in quanto, conformemente al suo protocollo, la Danimarca non partecipa al Fondo.

Il contributo del Fondo ai progetti avviati negli Stati membri è fissato al 50% del costo totale di un'azione e al 75% per gli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione e per le azioni inerenti alle priorità specifiche individuate negli orientamenti strategici.

Oltre ai programmi, ogni anno la Commissione può finanziare direttamente, nel limite del 7% delle risorse disponibili, studi o progetti transnazionali o altri tipi di azione di interesse per l'Unione, tramite le "**azioni comunitarie**" in materia di politica di rimpatrio e misure applicabili ai gruppi di riferimento.

Per gli esercizi finanziari **2005-2007** si sono svolte azioni preparatorie a carico del bilancio dell'Unione europea, ossia le "azioni preparatorie RETURN 2005-2006" e l'"azione preparatoria: Gestione delle migrazioni — Solidarietà in azione 2007" sul rimpatrio e reinserimento dei rimpatriati. Questi strumenti hanno prodotto un'esperienza pratica di prima mano nel campo dei progetti transnazionali, e gli Stati membri li hanno utilizzati per prepararsi al varo del Fondo nel 2008⁹.

⁶ Cfr. tra l'altro la valutazione finale del Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2007, COM(2011) 2 definitivo

⁷ GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

⁸ GU L 330 del 15.12.2007, pag. 48.

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

3. GLI INPUT DELL'UNIONE NEL PERIODO 2008 – 2009

3.1. Le risorse dell'UE per gli Stati membri e i finanziamenti nazionali integrativi

Il periodo in questione riguarda il **18% dell'importo complessivo di riferimento del Fondo**. Nel periodo 2008-2009 sono stati impegnati 122 milioni di euro in stanziamenti dell'Unione europea per azioni realizzate sia in gestione concorrente che in gestione diretta.

Tabella 1 – Dotazione UE per il Fondo per i rimpatri 2008-2013

Euro	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	2013 (*)	Totale
Totali Stati membri	55.500.000	61.845.000	81.725.000	109.000.000	151.125.000	179.025.000	638.220.000
Azioni comunitarie	-	4.655.000	5.775.000	4.500.000	11.375.000	13.475.000	39.780.000
TOTALE	55.500.000	66.500.000	87.500.000	113.500.000	162.500.000	192.500.000	678.000.000

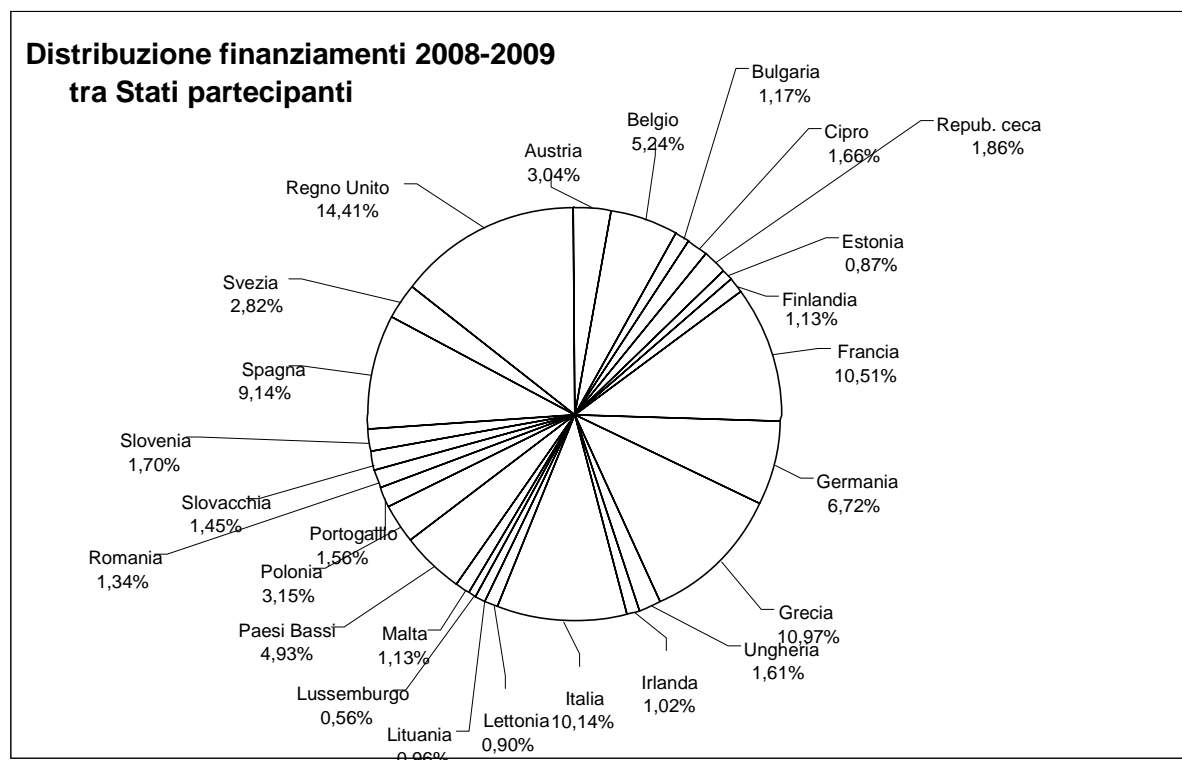
(*) Le cifre indicate per il 2012 e il 2013 sono stime.

La **distribuzione delle risorse disponibili dell'UE tra gli Stati membri** si basa su due criteri che riflettono la situazione dello Stato membro in relazione agli obblighi assunti a nome dell'Unione o nel suo interesse generale in questo settore: il numero dei provvedimenti di allontanamento a carico di cittadini di paesi terzi e il numero dei rimpatri effettuati in direzione di paesi terzi. Per i primi due anni di attuazione del Fondo, sono stati approvati **52 programmi**, per un impegno totale di **107 milioni di euro**.

- I **sei principali beneficiari** sono stati il Regno Unito (16,9 milioni di euro), la Grecia (12,8 milioni di euro), la Francia (12,3 milioni di euro), l'Italia (11,8 milioni di euro), la Spagna (10,7 milioni di euro) e la Germania (7,8 milioni di euro). Questi paesi hanno ricevuto il 68% dell'importo complessivo nel periodo di riferimento e per il periodo 2008-2011 rimangono i principali beneficiari tra gli Stati membri, benché la Grecia sostituisca il Regno Unito come primo beneficiario a partire dalle assegnazioni 2010.
- I **tre beneficiari medi** sono il Belgio (6,1 milioni di euro), i Paesi Bassi (5,8 milioni di euro) e la Polonia (3,7 milioni di euro)¹⁰.
- Tutti gli **altri beneficiari** ricevono in media meno del 3% dell'importo totale annuale disponibile. Nel periodo 2008-2009 le assegnazioni per questi 18 Stati membri variavano tra 318.475 euro (Lussemburgo, 2008) e 1.817.335 euro (Austria, 2008).

¹⁰ Per ulteriori informazioni vedi il COM(2011) 448 e il SEC(2011) 0940 sull'applicazione dei criteri di distribuzione delle risorse fra Stati membri nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne, del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi e del Fondo europeo per i rimpatri.

Grafico 1- Risorse complessive UE e nazionali 2008-2009 per i programmi degli Stati membri



Per il 2008 e il 2009 gli Stati membri hanno pianificato **finanziamenti integrativi** rispettivamente per 50,4 e 65,2 milioni di euro. Le risorse assegnate all'assistenza tecnica per la gestione del Fondo negli Stati membri ammontavano rispettivamente a 3,9 e 4 milioni di euro.

Per quanto riguarda il **tasso di spesa come riferito a fine 2010**, nei primi due anni si è registrato un notevole consumo complessivo degli stanziamenti da parte degli Stati membri (l'85% circa per il 2008 e l'80% per il 2009). Molti dei principali Stati membri beneficiari, come la Spagna e il Regno Unito, hanno coerentemente impegnato l'intera dotazione.

3.2. Risorse dell'Unione europea riservate alle azioni comunitarie

Per il 2008 non sono state assegnate risorse. Nel corso della procedura di bilancio per il 2008 il Parlamento europeo ha accantonato gli stanziamenti del Fondo per il 2008, con la condizione che l'importo sarebbe stato liberato quando fosse stata adottata la direttiva rimpatri. Con l'approvazione della direttiva da parte del Parlamento europeo, nel novembre 2008 è stata sciolta la riserva sul Fondoma a quel punto si è giudicato inopportuno lanciare un nuovo invito a presentare proposte e le risorse per il 2008 sono state completamente distribuite agli Stati membri, che hanno così potuto concentrarsi esclusivamente sulla preparazione dei rispettivi programmi.

Per il 2009 sono stati stanziati 4,6 milioni di euro per

- tre **progetti pilota transnazionali**: uno riguardante la cooperazione sui metodi per individuare e agevolare il rimpatrio di minori non accompagnati, e due concernenti la

cooperazione strutturale fra gli Stati membri e i servizi consolari di paesi terzi in materia di rimpatri (compreso lo scambio di migliori pratiche sul monitoraggio dei rimpatri forzati), e

- tre **studi comparati sulle migliori pratiche**: sul rimpatrio dei minori, sul nesso tra misure di reinserimento nella fase antecedente alla partenza e misure di reinserimento a lungo e breve termine nei paesi di rimpatrio (dopo un emendamento del Parlamento europeo al bilancio dell'UE) e sul monitoraggio dei rimpatri forzati.

Obiettivo dei progetti pilota è intensificare lo scambio di informazioni tra Stati membri, mentre gli studi serviranno a migliorare la base di conoscenze dell'intera Unione europea sulle pratiche di rimpatrio, incoraggiando altresì una preparazione ottimale della direttiva rimpatri negli Stati membri.

L'invito a presentare proposte del 2010 si impernia sulla formazione di una rete UE per i rimpatri volontari e la cooperazione nel campo delle attività di reinserimento antecedenti alla partenza e successive all'arrivo. Per il 2011, vengono mobilitate risorse essenzialmente per le misure di emergenza nel Mediterraneo meridionale.

4. PREPARATIVI PER L'ATTUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

4.1. Il varo del Fondo negli Stati membri

La Commissione ha adottato **norme di esecuzione** per il Fondo ¹¹, comuni a tutti e quattro i fondi, allo scopo di garantire un'applicazione armonizzata e fissare modelli comuni per la programmazione e le relazioni. Tali norme stabiliscono le procedure di selezione e i criteri di ammissibilità delle spese sostenute nell'ambito del Fondo. Un'altra importante parte dell'opera di orientamento consiste nella preparazione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, di un **manuale sull'ammissibilità**, corredato di esempi concreti e migliori pratiche sulla gestione dei progetti. Sono state organizzate sessioni informative sulle norme di ammissibilità delle spese, e il manuale è stato regolarmente aggiornato. Ulteriori orientamenti di carattere generale sono scaturiti dalle riunioni del **"comitato SOLID"** e da tre **conferenze** sui fondi (nel 2008 sui fondi in generale e nel 2009 per le autorità di audit e sulla programmazione e valutazione).

La Commissione ha inoltre impartito specifici orientamenti sul modo in cui il Fondo può sostenere un'**applicazione corretta e armonizzata della direttiva rimpatri**. Il Fondo può in effetti finanziarne interamente l'applicazione a condizione che siano rispettati l'obiettivo e le finalità principali del Fondo: le azioni devono essere chiaramente connesse a una procedura di rimpatrio e rivolte ai gruppi di riferimento. Per esempio, se le prestazioni sanitarie d'urgenza sono ammissibili nel periodo che precede la partenza volontaria e fintanto che è posticipato l'allontanamento, non per questo il Fondo deve finanziare l'assistenza sanitaria generica o di routine né alcun tipo di assistenza sanitaria di cittadini di paesi terzi che sia già finanziata dai sistemi di assistenza sanitaria nazionali. Allo stesso modo, le azioni connesse ai servizi di assistenza e sostegno alle persone che vivono nei centri di permanenza temporanea possono essere addebitate al Fondo se sono direttamente connesse a un'operazione di rimpatrio imminente. In considerazione degli specifici requisiti della direttiva, sono ugualmente

¹¹ Decisione n. 458/2008/CE (GU L167 del 27.6.2008, pag.135).

ammissibili misure più generali come la separazione dei soggetti da rimpatriare dai prigionieri comuni e gli alloggi separati per le famiglie.

4.2. Garanzie sulla legittimità e regolarità della spesa

Gli Stati membri sono responsabili della gestione dei fondi nell'ambito dei programmi, mentre la responsabilità ultima dell'esecuzione del bilancio dell'Unione spetta alla Commissione. Tale responsabilità viene esercitata delegando alcuni compiti agli Stati membri, che sono comunque soggetti a supervisione e all'obbligo di presentare relazioni. A tal fine, gli Stati membri sono responsabili dell'istituzione di un **sistema nazionale di gestione e di controllo per il Fondo**.

Gli Stati membri hanno designato 1) un'autorità responsabile della gestione del programma, se necessario coadiuvata da un'autorità delegata, 2) un'autorità di audit, responsabile di verificare l'effettivo funzionamento del sistema di controllo e di gestione e 3) un'autorità di certificazione responsabile di certificare le dichiarazioni di spesa prima che queste vengano inviate alla Commissione. Queste autorità sono congiuntamente responsabili di garantire una **sana gestione finanziaria dei fondi assegnati allo Stato membro**.

Per il presente Fondo, i 26 Stati membri hanno istituito i propri sistemi nel 2008, 20 dei quali sono comuni ad altri fondi. La descrizione dei singoli sistemi è stata esaminata in funzione del rispetto dell'atto di base prima dei primi pagamenti. Inoltre, tra il 2008 e il 2010 è stato effettuato un audit del sistema in 16 Stati membri. Molti dei sistemi risultano funzionare adeguatamente, salvo alcuni per cui sono state necessarie migliorie, in particolare per quanto riguarda le **procedure di selezione**: la necessità di trasparenza e un'adeguata giustificazione della scelta del metodo nel rispetto delle norme di esecuzione del Fondo. L'opzione preferita è il "metodo dell'autorità preposta all'attribuzione" (concorrenza aperta e selezione come regola generale mediante invito a presentare proposte) e l'eccezione è il "metodo dell'organo esecutivo" (se le caratteristiche di un'azione/un progetto non lasciano scelta in merito al soggetto che lo attuerà, come nel caso di un monopolio *de iure*). Per il Fondo per i rimpatri, in linea di principio il secondo metodo è applicabile alle autorità pubbliche responsabili delle operazioni di rimpatrio forzato o alla cooperazione tra Stati per l'identificazione e il rilascio di documenti di viaggio. In alcuni casi, agli Stati membri è stato chiesto di ripartire le attività in base al metodo, al fine di salvaguardare il principio della concorrenza per quelle attività che possono essere realizzate da organismi diversi da specifici enti pubblici.

Dall'esame delle descrizioni, dagli audit di sistema e dalle altre informazioni disponibili in relazione al Fondo, risulta che gran parte degli Stati membri dispongono di sistemi validi. Alla fine del 2010, sono stati emessi "pareri senza riserve" per l'83% dei sistemi. Per un altro 15%, sono state individuate alcune carenze ma con impatto limitato. Soltanto per un sistema, che copre un programma annuale in uno Stato membro, sono stati necessari miglioramenti sostanziali, messi in atto per i futuri programmi annuali.

4.3. Definizione delle strategie nazionali per un uso intelligente delle risorse dell'UE

Nell'ambito dei programmi pluriennali gli Stati membri hanno presentato la situazione nazionale in termini di assetto istituzionale, politiche e risorse nazionali disponibili come situazione di partenza (2007). Sulla base di un'analisi delle carenze, gli Stati membri hanno invariabilmente individuato i seguenti **obiettivi strategici**: 1) provvedimenti di allontanamento più efficaci, anche tramite voli di rimpatrio congiunti; 2) una cooperazione

con paesi terzi più efficace in materia di identificazione, anche mediante la concertazione degli sforzi tra Stati membri, e 3) l'aumento del numero dei rimpatri volontari.

Per incrementare i rimpatri volontari, gli Stati membri si sono impegnati a usare il Fondo per promuovere le attività di divulgazione, migliorare la consulenza individuale e personalizzata e la gestione dei casi e introdurre e/o ampliare piani di rimpatrio volontario assistito, incentivi finanziari e misure di reinserimento.

Oltre a questi obiettivi più generali, sono stati fissati **obiettivi nazionali specifici** come

- elaborare piani di rimpatrio per particolari paesi e/o categorie di potenziali rimpatriati (ossia latino-americani per la Spagna, piani di rimpatrio per prigionieri nel Regno Unito e in Austria);
- colmare carenze organizzative nell'assetto nazionale (migliorando lo scambio di informazioni e il coordinamento del rimpatrio volontario tra le parti interessate e le autorità competenti in Germania, aprendo un ufficio di riammissione in Grecia, ampliando la copertura consolare e istituendo il ruolo di ambasciatore itinerante per migliorare i metodi di identificazione a Malta);
- acquistare le attrezzature necessarie al rafforzamento delle capacità per quanto riguarda la gestione dei rimpatri (autobus addetti al trasporto degli interessati dai centri agli aeroporti in Spagna; aeromobili per ampliare la capacità di volo in Francia; misure volte ai soggetti vulnerabili nei centri di permanenza temporanea in Svezia e in Estonia);
- sviluppare strumenti TIC per sostenere una gestione dei casi più efficace tra gli organismi competenti o istituire servizi on line e/o basi dati nazionali per i rimpatriati e le organizzazioni che lavorano con loro (soprattutto in Belgio, Spagna, Francia, Italia e Finlandia);
- svolgere attività di ricerca sulle opportunità di rimpatrio (per esempio con una mappatura delle popolazioni interessate e individuando le misure più adeguate per raggiungerle, in Portogallo e in Italia), e
- favorire la maggiore attiva di organizzazioni non governative, comunità di immigrati e/o autorità locali ai procedimenti di rimpatrio (in particolare nei Paesi Bassi, in Slovenia e in Svezia).

Tutti gli Stati membri tranne quattro hanno programmato azioni nell'ambito della priorità 3 (**strumenti innovativi specifici**). In generale, nell'ambito di questa priorità sono stati fissati i seguenti obiettivi: 1) migliore cooperazione con i paesi terzi in materia di identificazione (quasi tutti gli Stati membri); 2) processo informativo più efficace e consulenza ai rimpatriati, anche con attività on line su siti web (in particolare Germania, Italia, Cipro, Malta, Ungheria, Paesi Bassi, Austria e Portogallo), e 3) messa a punto di misure di reinserimento post rimpatrio non limitate ai gruppi di riferimento, paesi di rimpatrio e/o forme di assistenza esistenti (in particolare in Belgio, Repubblica ceca, Germania, Spagna, Francia, Ungheria e Svezia). Tali obiettivi corrispondono più o meno alle tre priorità specifiche che consentono un maggiore cofinanziamento da parte dell'Unione europea, ma nel processo di attuazione i singoli Stati membri hanno effettivamente cercato di sviluppare nuove pratiche.

Sulla base dei programmi approvati finora dalla Commissione, si possono osservare le seguenti tendenze nella **ripartizione delle risorse dell'UE tra le priorità** nel periodo 2008-2011¹²:

Tabella 2 - Contributi UE ai programmi per priorità 2008-2011

Anno	Assegnazione	PRIORITÀ 1		PRIORITÀ 2		PRIORITÀ 3		PRIORITÀ 4	
2008	55.500.000	71,5%	39.700.000	10,6%	5.900.000	13,3%	7.400.000	4,5%	2.500.000
2009	61.845.000	80,7%	49.908.468	3,7%	2.303.791	12,5%	7.710.554	3,1%	1.922.186
2010	81.725.000	79,2%	64.726.200	5,4%	4.413.150	11,5%	9.398.375	3,9%	3.187.275
2011	109.000.000	88,9%	96.868.300	1,9%	2.038.300	6,92%	7.542.800	2,34%	2.550.600
TOTALE	308.070.000	81,5%	251.202.968	4,8%	14.655.241	10,4%	32.051.729	3,3%	10.160.061

5. ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI 2008 E 2009

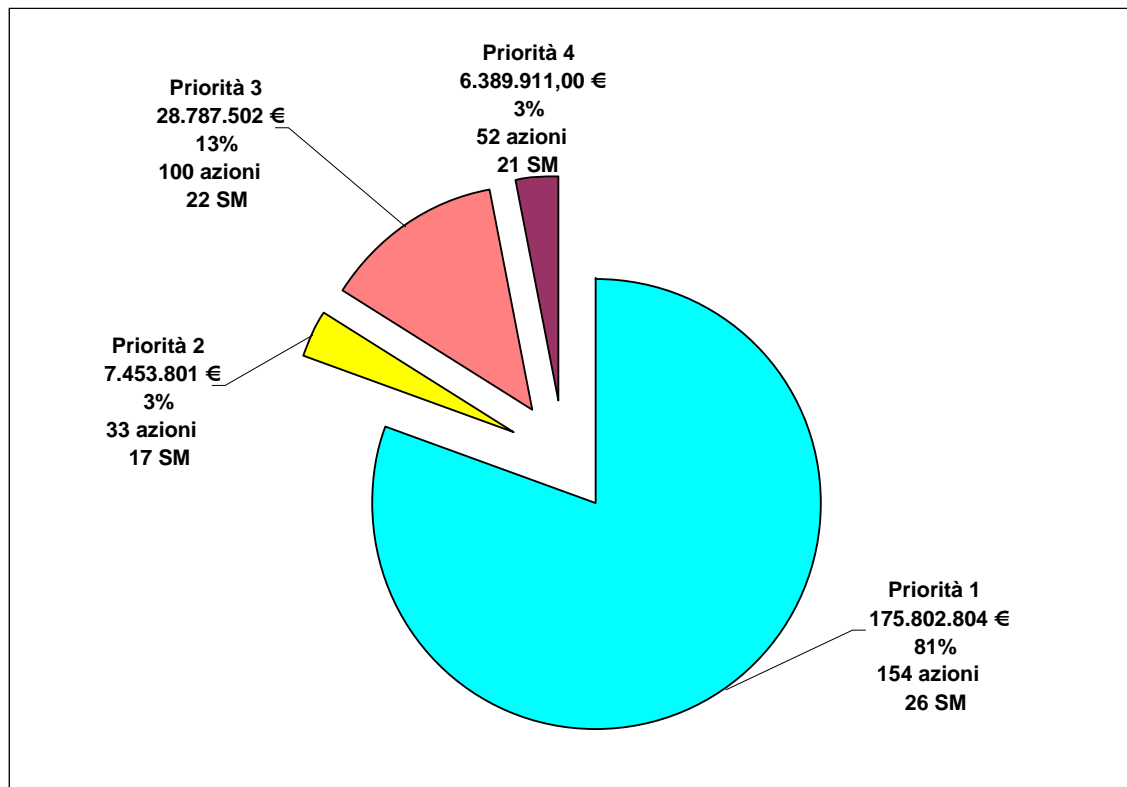
Il presente capitolo illustra e confronta fatti e cifre sull'attuazione dei programmi annuali 2008 e 2009 come riferiti dagli Stati membri nel 2010. Tale panoramica non si basa sui risultati dei progetti completati e per i quali è stato fornito un rendiconto finanziario, giacché le relazioni finali per il 2008 sono in esame, il programma annuale 2009 è ancora in corso e le relazioni finali sono previste per il 31 marzo 2012. Inoltre, poiché la scadenza per presentare richieste di revisione delle azioni del programma annuale 2009 era il 31 marzo 2011, le cifre sintetiche sulle azioni programmate potrebbero non corrispondere esattamente alle azioni effettivamente attuate negli Stati membri.

¹² Cifre relative al 2011 basate sui progetti di programma in corso di approvazione

5.1. Aspetti quantitativi dell'attuazione da parte degli Stati membri

5.1.1. Ripartizione delle risorse sulla base delle quattro priorità dell'UE

Grafico 2 - Risorse UE e nazionali complessive 2008-2009 per priorità e numero di azioni



Per il periodo **2008-2009** il grosso delle **risorse UE e nazionali nell'ambito del Fondo** è stato impiegato a sostegno delle operazioni nazionali individuali di rimpatrio: azioni nell'ambito della priorità 1 (programmi di rimpatrio volontario assistito, misure di reinserimento, identificazione e allontanamento), della priorità 2 (essenzialmente voli di rimpatrio congiunti) e della priorità 3 (nuovi metodi di lavoro per accelerare il processo di rimpatrio, nuove forme di consulenza per i potenziali rimpatriati, misure personalizzate per consolidare il reinserimento e un rimpatrio sostenibile).

- Tutti gli Stati membri hanno scelto la priorità 1 nel programma pluriennale e l'hanno iscritta nel proprio bilancio sia nel 2008 che nel 2009, eccezion fatta per l'Irlanda. In questo periodo Malta ha assegnato tutte le sue risorse alla priorità 1.
- 17 Stati membri hanno attuato la priorità 2, concentrandosi soprattutto sui voli di rimpatrio congiunti. Numerosi Stati membri, tuttavia, hanno scelto di non iscriverla in bilancio nel periodo in questione (Germania, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo). In generale, tali azioni sono considerate complesse da attuare; si è insistito sull'importanza di varare anzitutto le azioni nazionali e di provvedere a consumare le risorse.
- Quasi tutti gli Stati membri hanno deciso di attuare la priorità 3, ma nel periodo 2008-2009 tre Stati membri in particolare hanno dedicato una quota significativa

della propria dotazione alle azioni per questa priorità: Belgio (62%), Germania (43%) e Svezia (60%)

- 23 Stati membri hanno programmato azioni per la priorità 4. Per loro natura le azioni hanno un impatto finanziario limitato, sebbene quattro Stati membri abbiano destinato una percentuale relativamente ampia della loro assegnazione a questa priorità (circa il 30% o più in Lettonia, Lituania, Ungheria e Slovacchia nell'ambito di uno o due programmi). Non avendo partecipato alla direttiva rimpatri, il Regno Unito e l'Irlanda hanno deciso di non attuare questa priorità; come la Repubblica ceca, questi due Stati membri possono pianificare attività di formazione e di ricerca nell'ambito di altre priorità.

Tabella 3 - Numero di Stati membri per priorità

Priorità	Periodo 2008-2013	Programma 2008	Programma 2009
1. Approccio comune per la gestione dei rimpatri	26 Stati membri	25 salvo l'Irlanda	26
2. Cooperazione tra Stati membri	23 salvo Lituania, Slovacchia e Svezia	13 salvo Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovacchia e Svezia	15 salvo Germania, Spagna, Lituania, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovacchia, Svezia e Finlandia
3. Strumenti innovativi specifici	25 salvo l'Estonia	20 salvo Estonia, Irlanda, Cipro, Lituania, Lussemburgo e Malta	22 salvo Estonia, Cipro, Lettonia e Malta
4. Norme e migliori pratiche dell'UE	23 salvo Repubblica ceca, Irlanda e Regno Unito	15 salvo Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Spagna, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia e Regno Unito	17 salvo Repubblica ceca, Irlanda, Spagna, Francia, Lussemburgo, Malta, Svezia, Finlandia e Regno Unito

5.1.2. Numero di azioni

Per quanto riguarda il **numero di azioni attuate**, la priorità 1 è meno dominante. Ciò significa che la spesa iscritta a bilancio per ogni azione nell'ambito delle priorità 2, 3 e 4 in media è assai inferiore a quella per la priorità 1.

Tabella 4 - Numero di azioni per priorità

Priorità	2008	2009	Totale 2008-2009	Percentuale 2008-2009
1. Approccio comune per la gestione dei rimpatri	75	79	154	45,4%
2. Cooperazione tra Stati membri	14	19	33	9,7%
3. Strumenti innovativi specifici	46	54	100	29,5%
4. Norme e migliori pratiche dell'UE	19	33	52	15,3%
Totale	154	185	339	100,0%

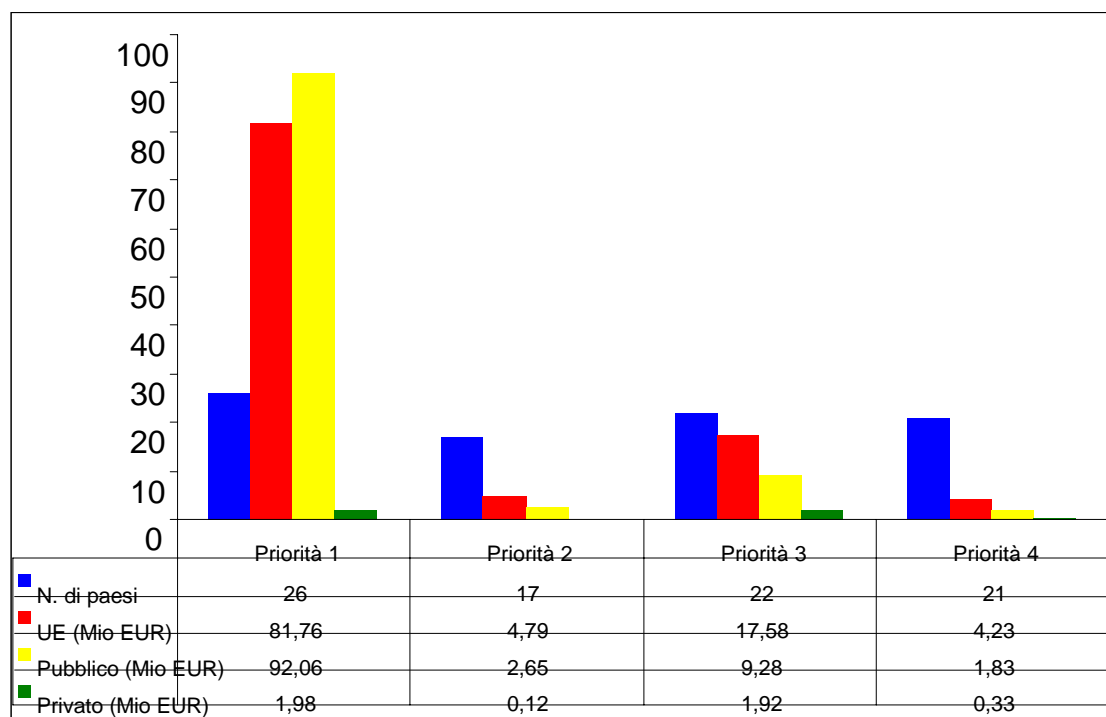
5.1.3. Tassi di cofinanziamento

I paesi del Fondo di coesione hanno sfruttato appieno la possibilità di disporre di un tasso di cofinanziamento del 75% dall'UE, con un'importante eccezione: la Spagna, dove la percentuale di cofinanziamento per i programmi annuali 2008 e 2009 è inferiore al 25% e le azioni vengono presentate nel quadro del bilancio totale nazionale per i rimpatri.

Per gli altri Stati membri il tasso di cofinanziamento varia annualmente dal 38% al 73%. In Belgio, Germania, Finlandia e Svezia i tassi di cofinanziamento sono invariabilmente superiori al 60%, a causa del gran numero di azioni che rispondono a priorità specifiche (in particolare alla priorità 3).

Per il 2008 e il 2009 il tasso medio si è assestato sul 50%. Se si escludesse la Spagna però il tasso complessivo supererebbe il 68%.

Grafico 3 - Ripartizione delle risorse totali 2008-2009 in base all'origine delle risorse



5.1.4. Processi di selezione applicati nel 2008 e 2009

Le azioni programmate vengono attuate per mezzo di (uno o più) progetti e sono scelte con il metodo dell'autorità preposta all'attribuzione o con il metodo dell'organo esecutivo.

Con il **metodo dell'autorità preposta all'attribuzione**, quasi tutti gli Stati membri hanno organizzato almeno **un invito aperto a presentare proposte per ogni programma annuale**. In Francia, Irlanda, Cipro e Lussemburgo tuttavia non c'è stato alcun invito per il programma 2008. D'altro canto, vari Stati membri hanno dovuto lanciare più di un invito per lo scarso interesse suscitato o data la necessità di nuove domande di progetto.

Gran parte degli Stati membri hanno ricevuto meno di 10 proposte per ogni invito. Solo in Spagna e in Germania l'interesse è stato assai più vivace (per il 2008 rispettivamente 26 e 60, per il 2009 rispettivamente 36 e 33). Per il 2008, in 15 Stati membri tutte le proposte sono state selezionate a fini di finanziamento. Per il 2009, in quattro Stati membri tutte le proposte sono state selezionate e in altri tre sono stati selezionati più dei 2/3 delle proposte. Nessuno Stato membro ha dichiarato di aver finanziato un progetto senza invito a presentare proposte.

Tabella 5 - Selezione in base al metodo dell'autorità preposta all'attribuzione

Programma annuale	Proposte di progetto ricevute	Progetti selezionati a fini di finanziamento	Tasso di riuscita
2008	185	146	80%
2009	134	97	72%

Con il **metodo dell'organo esecutivo**, si è registrato comunemente almeno **un invito a manifestare interesse alle autorità pubbliche competenti per i rimpatri** in quasi tutti gli Stati membri, benché in alcuni, previa consultazione delle principali parti interessate sul progetto di programma annuale, non vi sia stato alcun invito distinto (in particolare in Grecia e in Italia) o i progetti generalmente siano stati scelti all'esterno di un invito (Spagna). Alcuni Stati membri hanno lanciato una serie di inviti consecutivi a manifestare interesse (in particolare la Francia e Cipro).

Per il 2008, in 10 dei 16 Stati membri che avevano organizzato inviti, sono stati selezionati tutti i progetti. È andata così per 12 Stati membri su 14 nel 2009.

Tabella 6 - Selezione in base al metodo dell'organo esecutivo

Programma annuale	Proposte di progetto ricevute	Progetti selezionati a fini di finanziamento	Tasso di riuscita
2008	72	55	76%
2009	43	39	91%

Inoltre, in 9 Stati membri (Germania, Estonia, Spagna, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Romania e Finlandia) sono stati finanziati senza invito a manifestare interesse 81 progetti in totale; il maggior numero dei quali in Grecia (47).

Quanto all'**importanza del metodo dell'organo esecutivo nel complesso dei programmi**, sulla base delle informazioni (incomplete) fornite dagli Stati membri per il **2008**, il **49%** delle azioni sono state realizzate con il metodo dell'organo esecutivo. Per il **2009** questo valore è diminuito a **poco meno del 40%**.

La percentuale di questi progetti diretti da un'autorità pubblica nell'ambito del contributo dell'UE varia sensibilmente da paese a paese.

- In due Stati principali beneficiari si registra una bassissima percentuale di questi progetti: nel Regno Unito, dove in media il 93% delle assegnazioni è servito per il rimpatrio volontario assistito e misure di reinserimento, con una selezione svoltasi in modo ampio e aperto, e in Germania, dove più del 95% delle assegnazioni è servito per progetti di consulenza, reinserimento e piani di rimpatrio volontario diretti da organizzazioni non governative.
- In molti altri Stati membri la percentuale oscilla tra il 10 e il 50%, mentre la media è più alta in alcuni (superiore al 70% in Bulgaria, Spagna, Italia, Polonia, Slovenia e addirittura superiore al 90% in Francia e Grecia), soprattutto per l'attenzione rivolta ai rimpatri forzati e per le spese considerevoli che tali progetti comportano.
- In alcuni casi la percentuale varia sensibilmente da un anno all'altro. In Romania per esempio nel 2008 i progetti erano solo di questo tipo, mentre nel 2009 quasi il 37% dei progetti era adottato in base al metodo dell'autorità preposta all'attribuzione.

Oltre alla preferenza per i progetti di rimpatrio forzato possono entrare in gioco anche altri fattori, poiché la percentuale dei progetti finanziati con il metodo dell'autorità preposta all'attribuzione dipende solitamente dal numero di domande ricevute ogni anno. Se il tasso di risposta è basso o sono poche le domande ritenute ammissibili, l'autorità responsabile può

scegliere di lanciare un altro invito oppure di accettare (dalla riserva) un maggior numero di progetti secondo il metodo dell'organo esecutivo, in modo da fissarsi un calendario realistico per un'attuazione efficace.

Infine, è opportuno tenere presente che in alcuni Stati membri il metodo dell'organo esecutivo non è stato usato soltanto per i progetti di rimpatrio forzato ma anche per progetti governativi di particolare valore strategico per i sistemi nazionali di rimpatrio, come studi, cooperazione, iniziative di realizzazione di reti o programmi di formazione.

5.2. Aspetti qualitativi dell'attuazione da parte degli Stati membri

5.2.1. Le categorie di azioni individuate nell'ambito del Fondo

Per avere un quadro d'insieme della tipologia di azioni realizzate nell'ambito del Fondo per i rimpatri, la Commissione ha elaborato un **modello analitico** di classificazione degli interventi, strutturato su due livelli.

1. Innanzi tutto stabilisce se gli interventi sono diretti essenzialmente a rimpatri volontari o forzati. All'occorrenza si utilizza una categoria "mista" se un'azione non è classificabile nell'una o nell'altra categoria (come avviene per alcune attività formative). I progetti concernenti l'identificazione e i documenti di viaggio sono assimilati al rimpatrio forzato.
2. Quindi classifica l'azione sulla base della sua tipologia: elaborazione di una strategia e/o ricerca a operazioni, sviluppo di capacità, cooperazione ecc. Se risulta che l'azione è plurifunzionale, vengono indicate fino a tre categorie e viene annessa una ponderazione stimata.

L'applicazione di questo modello ai dati finanziari disponibili sulle azioni realizzate nei programmi annuali 2008-2009, come riferiti nelle relazioni 2010, ha permesso di trarre le seguenti conclusioni sugli aspetti qualitativi dell'attuazione del Fondo ai fini di questi programmi, indipendentemente dalle revisioni del 2009 ancora da approvare a fine periodo di ammissibilità al 30 giugno 2011:

- dall'analisi di primo livello: quasi il 53% delle risorse è servito ad attuare misure di rimpatrio forzato, il 43% le attività di rimpatrio volontario e il 4% attività connesse a entrambi i tipi di rimpatrio;
- dall'analisi di secondo livello: circa il 77% delle risorse è servito per operazioni concrete di rimpatrio individuale e assistenza ai gruppi di riferimento (operazioni di rimpatrio volontario, operazioni di rimpatrio forzato, consulenza e informazioni, assistenza a soggetti vulnerabili); alla cooperazione con i paesi terzi, al fine di realizzare le condizioni preliminari per l'allontanamento e/o il rimpatrio (identificazione e rilascio di documenti di viaggio) è stato destinato il 3%, alla cooperazione tra Stati membri il 2% e a misure generali di sviluppo delle capacità (sviluppo di strategie, personale, infrastrutture e strumenti, ricerca/migliori pratiche) il rimanente 18%.

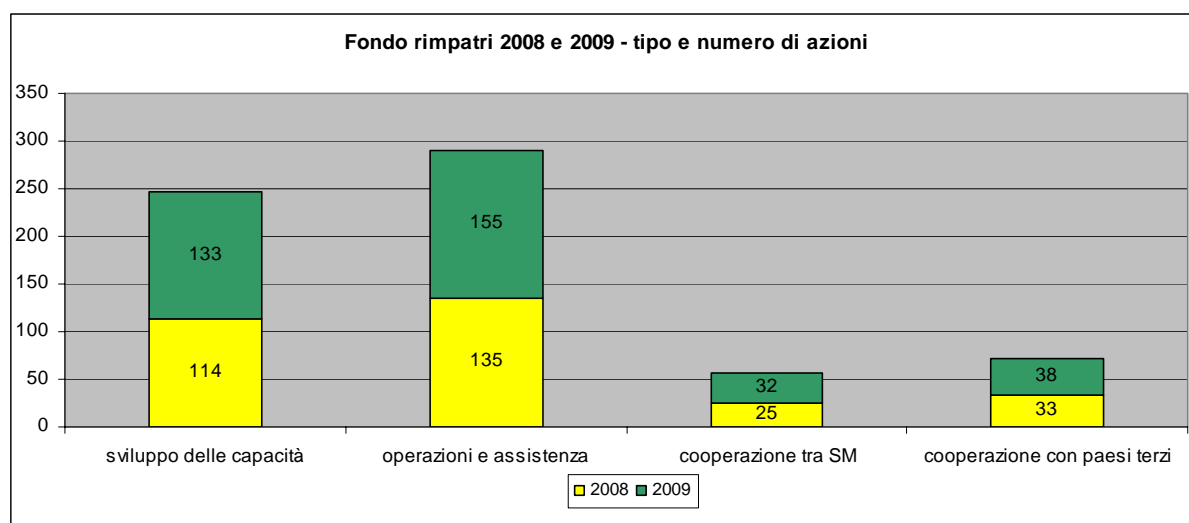
Tabella 7 - Analisi di primo livello 2008-2009 (sulla base delle risorse)

Tipologia livello 1	2008	percentuale 2008	2009	percentuale 2009	media 2008-2009
<i>rimpatrio volontario</i>	44.156.100	42,6 %	47.333.822	41,2 %	41,9% (91.489.922)
<i>rimpatrio forzato</i>	55.685.887	53,7 %	59.236.649	51,6 %	52,6% (114.922.536)
<i>categoria mista</i>	3.770.382	3,6 %	8.251.176	7,2 %	5,5% (12.021.558)
totale	103.612.369		114.821.647		218.434.016

Tabella 8 - Analisi di secondo livello 2008-2009 (per numero di azioni)

Tipologia livello 2	2008		2009		2008+2009
	numero azioni	percentuale	numero azioni	percentuale	media complessiva
<i>1. gestione rimpatri (strategia)</i>	23	4	22	1	45
<i>2. rimpatrio volontario (operazioni)</i>	41	24	51	26	92
<i>3. rimpatrio forzato (operazioni)</i>	32	42	36	33	68
<i>4. consulenza e informazioni</i>	38	12	43	12	81
<i>5. assistenza a soggetti vulnerabili</i>	24	3	25	4	49
<i>6. sviluppo delle capacità – personale</i>	42	3	45	3	87
<i>7. sviluppo delle capacità – infrastrutture e strumenti</i>	18	3	19	11	37
<i>8. sviluppo delle capacità – ricerca / migliori pratiche</i>	31	4	47	4	78
<i>9. cooperazione tra Stati membri</i>	25	2	32	2	57
<i>10. cooperazione con paesi terzi</i>	33	2	38	3	71

Grafico 4 – Analisi di secondo livello 2008-2009. Ripartizione delle azioni in quattro categorie principali



5.2.2. Tipi di beneficiari del contributo dell'Unione europea

Rispettivamente il 54,5% e il 53,2% dei contributi erogati dall'Unione europea nel 2008 e nel 2009 a titolo del Fondo sono stati assegnati ad azioni attuate da autorità pubbliche, il 19,8% e il 19,2% a organizzazioni non governative e il 25,7% e il 27,6% a organizzazioni internazionali (in particolare l'Organizzazione internazionale per la migrazione, di seguito IOM).

5.2.3. Esempi di progetti svolti nell'ambito della priorità 1

A. Programmi di rimpatrio volontario assistito

Il programma di Stoccolma invita gli Stati membri a incoraggiare il rimpatrio volontario, anche con lo sviluppo di sistemi di incentivi, formazione, reinserimento e sovvenzioni, oltre che sfruttando le possibilità offerte dagli strumenti finanziari dell'Unione europea.

Conformemente ai programmi sono stati assegnati a questo scopo circa 55,5 milioni di euro.

Per quanto riguarda i rimpatri volontari assistiti, gli Stati membri si trovano a livelli di sviluppo differenti, come emerge da un recente studio della rete europea sulle migrazioni (EMN)¹³ e dalla descrizione della situazione di partenza contenuta nei programmi pluriennali. Di conseguenza, gli sforzi compiuti in questo campo si possono classificare nel modo seguente:

1. in assenza di programma (permanente), l'**elaborazione** di progetti pilota e/o l'introduzione di un programma di rimpatrio volontario assistito (per esempio Estonia, Grecia, Cipro, Lettonia, Lituania, Malta, Slovenia e Finlandia);

¹³ <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=3%2E%20EMN%20Studies>

2. il **consolidamento** di servizi o programmi (di base) recentemente istituiti, prorogandone la durata e/o aumentando gradualmente il numero di persone che possono fruire dell'assistenza (per esempio in Slovacchia);

3. l'**estensione** (sistematica) di programmi già radicati, includendovi una popolazione di riferimento più ampia, nuovi gruppi di riferimento (specifici) come le persone vulnerabili e/o ampliando la natura dell'assistenza (in particolare nei quattro principali Stati membri beneficiari, ossia Spagna, Francia, Italia e Regno Unito);

4. l'**introduzione di misure personalizzate specifiche e innovative**, soprattutto allo scopo di rendere il rimpatrio più sostenibile e sviluppare una spiccata componente di reinserimento (per esempio in Belgio, Germania e Paesi Bassi).

In **Lettonia**, nel quadro dell'elaborazione di una strategia di lungo periodo sulla gestione dei rimpatri, sono stati finanziati numerosi progetti di ricerca a titolo del programma 2008, nell'intento di sviluppare i modelli di rimpatrio volontario e reinserimento più adatti alla Lettonia, tenendo conto delle dimensioni della popolazione di riferimento, della legislazione dell'Unione europea e delle migliori pratiche di altri paesi. In una prospettiva analoga, in **Estonia**, grazie a una serie di progetti rientranti nei programmi 2008 e 2009 si sono mossi i primi passi verso l'introduzione di un programma di rimpatrio volontario assistito e di una struttura di consultazione e sostegno per i rimpatriati. A **Malta** sono stati utilizzati due progetti rientranti nei programmi 2008 e 2009 per stimolare le attività di rimpatrio volontario assistito. Un altro progetto ha cercato di rafforzare le capacità di gestione a lungo termine dei rimpatri da Malta. In tutti e tre questi paesi, la IOM figura tra i beneficiari dei progetti.

In **Finlandia** un progetto pluriennale, avviato nel 2009, mira a istituire un sistema complessivo di rimpatrio volontario. Ancor oggi, nel paese non esiste un programma nazionale di rimpatrio volontario assistito; il progetto in questione si prefigge quindi di dare assistenza per il viaggio e aiuti finanziari per il reinserimento, di incoraggiare la collaborazione tra gli operatori che si occupano di rimpatri volontari e di ampliare la disponibilità di informazioni per i potenziali rimpatriati.

Molti paesi si sono avvalsi delle esperienze della IOM per elaborare un pacchetto più generale di misure di rimpatrio. In **Slovacchia**, per esempio, nel quadro di un'azione sul rimpatrio volontario assistito e sul reinserimento, la IOM ha organizzato una campagna tesa a raggiungere gli immigrati non registrati, prendendo in esame le zone in cui presumibilmente vivono. Grazie alla campagna sono state rimpatriate 47 persone di questa categoria, mentre nell'anno precedente non ne era stata rimpatriata nessuna. Nei **Paesi Bassi**, la IOM ha avviato un progetto di informazione e consulenza per gli ospiti dei centri di permanenza temporanea, promuovendo anche, in generale, le possibilità di gestire rimpatri volontari assistiti nei centri di permanenza. In **Portogallo**, nel quadro del programma 2008, la IOM ha contribuito ad allestire una rete di partner nazionali e internazionali – essenzialmente ONG dell'America Latina – in modo da sviluppare ulteriormente la struttura per il rimpatrio volontario assistito. In un progetto successivo, oltre a mantenere i servizi di base e a fornire pacchetti di sostegno a circa 550 persone, la IOM ha perfezionato e ampliato ancora la rete, sviluppando una chiara strategia di comunicazione e rafforzando i servizi di reinserimento e monitoraggio e sostegno dopo l'arrivo. In **Polonia** la IOM ha fornito un ampio ventaglio di servizi con i finanziamenti 2008 e 2009: promozione, assistenza per il viaggio e il reinserimento, formazione per il personale dei centri di accoglienza, sostegno ai soggetti vulnerabili, registrazione e gestione di

una base dati e infine l'organizzazione di una conferenza per promuovere l'idea del rimpatrio volontario tra autorità e organizzazioni non governative.

In numerosi altri paesi, parallelamente alle azioni tese a consolidare o estendere i piani esistenti, il Fondo è stato impiegato per collaudare o introdurre nuovi elementi specifici. In **Slovacchia**, le azioni si sono imperniate sull'ampliamento dei piani esistenti, includendovi, oltre ai costi consueti, anche il sostegno alla preparazione dei piani di reinserimento e l'assistenza al reinserimento nel paese di rimpatrio. In **Italia**, dopo un'azione di sostegno al piano ordinario nel 2008, nel 2009 ci si è concentrati sulle misure di reinserimento.

Inoltre, in parecchi Stati membri (per esempio **Austria, Bulgaria, Finlandia, Italia, Polonia e Spagna**) sono stati finanziati progetti di assistenza specifica a soggetti vulnerabili: famiglie, minori o vittime della tratta di esseri umani. La **Francia** offre sostegno alle prestazioni sanitarie d'urgenza, un alloggio adeguato ai sensi della direttiva e accordi per il rimpatrio dei minori non accompagnati rimasti nella zona di transito dell'aeroporto di Roissy. In **Ungheria** il progetto "Home again" ha permesso il rimpatrio di un piccolo numero di bosniaci affetti da problemi di salute grazie alla stretta collaborazione con le pertinenti controparti bosniache, operando con scrupolosa diligenza e responsabilità.

Nei **Paesi Bassi**, una piccola organizzazione non governativa ha aiutato i migranti ad avviare un'attività economica nel paese di rimpatrio. I volontari hanno elaborato dei kit ad hoc e contribuito al rimpatrio di 23 cittadini di paesi terzi con un bilancio di 120.000 euro.

La **Francia** ha utilizzato i contributi UE in maniera strategica per avviare in questo campo una serie di azioni complementari, che spaziano dalla consulenza e informazione a incentivi finanziari, a informazioni specifiche e misure di reinserimento. Un'azione ha esteso le sovvenzioni finanziarie per incoraggiare il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi in posizione irregolare al di là del quadro del programma esistente (3,5 milioni di euro, 39% del programma 2008). Un'altra azione ha aiutato persone della regione di Calais a tornare nel paese di origine, facendo inoltre opera di sensibilizzazione al rischio di tentare un passaggio per il Regno Unito, alle precarie condizioni di soggiorno cui potrebbero esporsi in quel paese e ai rischi di continuare il soggiorno illegale in Francia (0,9 milioni di euro). In generale, il Fondo ha consentito alla Francia di incrementare il numero dei beneficiari di incentivi finanziari (nel 2008 2.227 immigrati, con una crescita del 9% rispetto al 2007) e di aumentare l'entità dell'incentivo pro capite.

Nell'esercizio in questione il **Regno Unito** ha ricevuto dal Fondo il più elevato contributo UE, 14 milioni di euro, per misure di rimpatrio volontario. Il Fondo ha finanziato il programma di rimpatrio volontario assistito e di reinserimento (*Voluntary Assisted Return & Reintegration Programme, VARRP*), il rimpatrio e reinserimento volontario di immigrati trattenuti nei centri di permanenza (*Voluntary Return and Reintegration of Detained Migrants, VRRDM*) e il piano di rimpatrio agevolato (*Facilitated Return Scheme, FRS*) (pagamenti in contanti). Il VARRP, nelle modalità in cui è stato attuato ai sensi del programma 2008, è già stato giudicato un successo: i dati del monitoraggio segnalano una notevole crescita, rispetto agli anni precedenti, del numero di domande e di partenze effettive, e dell'utilizzo dell'assistenza al reinserimento. In particolare, gli intervistati hanno valutato positivamente lo sviluppo dei singoli piani di rimpatrio e la gestione e i contenuti dell'assistenza al reinserimento.

B. Consulenza e informazione

Conformemente ai programmi sono stati assegnati circa 25,8 milioni di euro a questo scopo. Numerosi Stati membri hanno elaborato azioni in materia di informazione e consulenza (per esempio **Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Spagna**)¹⁴.

Di seguito alcuni esempi di azioni in questo campo che hanno effetti su una notevole percentuale della popolazione di riferimento.

- Il programma 2009 della **Grecia** ha finanziato l'impiego di interpreti, assistenti sociali e psicologi che hanno fornito servizi ai rimpatriati, anche ad Atene e a Creta, con un contributo UE di 1 milione di euro.
- Nei **Paesi Bassi**, il sostegno disponibile per il 2009 è servito per ampliare il raggio d'azione della rete dei "consulenti nativi" al di fuori delle città principali e a potenziare la cooperazione con le autorità locali, con un contributo UE di circa 1 milione di euro.
- In **Austria**, quattro organizzazioni non governative hanno svolto opera di consulenza per cittadini di paesi terzi sia all'interno che all'esterno dei centri di permanenza, raggiungendo oltre 6.000 cittadini di paesi terzi ivi trattenuti, il 19% dei quali ha deciso di rimpatriare volontariamente, e al di fuori dei centri di permanenza oltre 6.000 cittadini di paesi terzi, il 58% dei quali ha deciso di rimpatriare volontariamente. Il contributo UE per l'insieme dei due progetti 2008 e 2009 ammonta a 1,8 milioni di euro.
- In **Germania** i programmi 2008 e 2009 hanno consentito a svariate organizzazioni non governative di fornire consulenza e informazioni in diversi Länder per circa 25 progetti, con una dotazione di circa 2,2 milioni di euro (contributo UE). Grazie ai progetti 2008, si sono tenute 10.402 consulenze e 1.382 persone sono rimpatriate volontariamente. Per quanto riguarda il programma 2008, si può affermare con certezza che le attività hanno rafforzato le strutture di consulenza, la cooperazione e le reti formate allo scopo tra i vari attori. Inoltre, grazie alla complementarità con i servizi messi a disposizione dal programma REAG /GARP, le attività intraprese a titolo di quel Fondo hanno accentuato il successo di questo programma di rimpatrio volontario assistito per i rifugiati e i richiedenti asilo (respinti).

C. Rimpatri forzati

Conformemente ai programmi sono stati assegnati a questo scopo circa 81 milioni di euro. Tutti gli Stati membri hanno cofinanziato i rimpatri forzati (ossia la gestione dei voli, le spese di viaggio e sostentamento delle scorte e le spese di viaggio per i rimpatriati) tranne Germania, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia. Nel **Regno Unito** si registra un unico progetto di piccole dimensioni, mirante a incoraggiare una collaborazione più intensa con altri Stati membri in materia di rimpatri forzati e tale modello è applicato anche

¹⁴ Alcuni di questi progetti sono comunque progetti innovativi ai sensi della priorità 3.

per i voli di rimpatrio congiunti; la parte sostanziale del programma riguardava i rimpatri volontari.

In quasi tutti gli Stati membri la percentuale delle spese destinate ai rimpatri forzati, rispetto al bilancio totale, oscilla fra il 10 e il 30 %. Certamente, in termini assoluti una parte considerevole del contributo UE è stata spesa per operazioni di questo tipo, nell'ambito dei due programmi, in quattro beneficiari principali: **Grecia** (7,8 milioni di euro), **Spagna** (6,3 milioni di euro), **Francia** (2,8 milioni di euro) e **Italia** (6,9 milioni di euro). In termini relativi la percentuale di spesa è risultata elevata anche in paesi che hanno ricevuto assegnazioni più modeste, come **Cipro, Lussemburgo e Polonia**.

A parte le consuete operazioni di rimpatrio, è stato finanziato un piccolo numero di progetti innovativi.

- In **Belgio** le autorità hanno attuato due progetti (sul rimpatrio delle famiglie e il rimpatrio di persone con esigenze particolari) miranti a individuare alternative ai centri di permanenza. Entrambi i progetti hanno comportato l'adattamento delle case famiglia o delle strutture di accoglienza in modo che fosse possibile seguire le famiglie o le persone con esigenze particolari separatamente dagli altri ospiti dei centri di permanenza. Per preparare il rimpatrio e un possibile reinserimento nei paesi di origine, istruttori dotati di una formazione specifica hanno guidato gli interessati per tutta la procedura di rimpatrio, assistendoli quotidianamente. In una prima fase viene ancora offerta la possibilità del rimpatrio volontario. Il secondo progetto comprendeva anche un'assistenza medica e psicologica personalizzata. Il primo progetto ha già ricevuto una valutazione positiva da alcune organizzazioni non governative.
- In **Spagna** sono stati organizzati corsi di pronto soccorso per le scorte di polizia che partecipano a operazioni di rimpatrio su voli charter, linee di navigazione regolari e voli commerciali in cui gli agenti di polizia viaggiano da soli.

5.2.4. Esempi di progetti svolti nell'ambito della priorità 2

La percentuale di spesa destinata a questa priorità è stata quasi sempre assai esigua, tranne che in **Irlanda**. Questo Stato membro ha utilizzato il 70% delle proprie risorse per finanziare voli di rimpatrio congiunti, compresa l'intera assegnazione nel 2008.

Gli Stati membri hanno finanziato esclusivamente voli di rimpatrio congiunti (**Belgio, Irlanda, Francia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Romania**), oppure una combinazione di voli congiunti e misure di cooperazione e sviluppo delle capacità (**Bulgaria, Polonia, Slovenia**), o ancora si sono concentrati in primo luogo sullo scambio di migliori pratiche con altri Stati membri, comprese le misure preparatorie per il miglioramento della cooperazione con i paesi terzi (**Repubblica ceca, Lettonia e Regno Unito**).

A. Voli di rimpatrio congiunti

In generale gli Stati membri hanno finanziato uno o pochi voli. Il contributo UE totale per i voli congiunti è stato di circa 3,6 milioni di euro e questi voli hanno integrato quelli coordinati da Frontex.

B. Altre forme di cooperazione

In **Estonia** è stato finanziato un progetto mirante a intensificare la collaborazione operativa per il rilascio di documenti di viaggio tra i servizi consolari di Estonia, Lettonia e Lituania da un lato, e i servizi per l'immigrazione di paesi terzi dall'altro.

5.2.5. *Esempi di progetti svolti nell'ambito della priorità 3*

A. Strumenti e metodi innovativi di consulenza e informazione per i rimpatriati potenziali

Con due progetti del 2008 la **Bulgaria** ha svolto una campagna d'informazione per promuovere il rimpatrio volontario (video clip, un documentario, 53.000 copie di vario materiale informativo: volantini, manifesti e opuscoli) e ha migliorato la cooperazione in questo campo tra organizzazioni non governative, IOM e autorità. Analogamente, nella **Repubblica ceca** è stata organizzata una campagna su scala nazionale, utilizzando le risorse del 2008 e del 2009.

In seguito alla constatazione che le possibilità di informazione e consulenza non sono mai sistematicamente condivise in tutta **Italia**, il Fondo è stato utilizzato per istituire una "rete di riferimento" di autorità locali e organizzazioni non governative in tutto il territorio del paese, per organizzare sedute informative e di sensibilizzazione e infine per elaborare e distribuire su vasta scala materiale informativo in molte lingue. Un progetto successivo compreso nel programma 2009 ha poi avviato la formazione del personale della rete di riferimento, organizzando anche seminari con rappresentanti di paesi terzi. Uniti a un tentativo di mappatura delle comunità di immigrati (che ha elaborato metodi più efficaci di diffusione delle informazioni presso la popolazione di riferimento) e a momenti di scambio di pratiche ed esperienze sul rimpatrio fra tutti i differenti attori previsti dalla priorità 4, questi progetti hanno contribuito a gettare le basi per lo sviluppo del rimpatrio volontario assistito in Italia.

In **Grecia**, oltre a visite di studio in altri Stati membri, il programma 2009 ha sostenuto lo sviluppo strategico del rimpatrio volontario assistito cofinanziando una campagna informativa e fornendo assistenza per il viaggio a 300-400 persone. In seguito ai risultati positivi di questo progetto pilota, le risorse liberate nell'ambito della revisione del programma sono state reindirizzate per fornire a qualche altro centinaio di persone un sostegno analogo, insieme a un'assistenza successiva al rimpatrio, sotto forma di un modesto contributo in contanti. Nei prossimi anni le autorità greche intendono incrementare sensibilmente, con l'aiuto del Fondo, il sostegno pubblico a queste operazioni di rimpatrio volontario.

B. Incentivi innovativi per l'incremento dei rimpatri volontari e rispettosi della dignità degli interessati (con particolare riguardo al reinserimento)

Nel quadro della priorità 3, in **Belgio, Repubblica ceca, Germania, Spagna, Francia, Lituania, Ungheria e Austria** sono stati finanziati alcuni progetti di assistenza al reinserimento (comprendenti formazione, elaborazione di progetti di attività economica, sostegno all'avvio e valutazione del follow-up nel paese di rimpatrio ecc.).

In **Francia** sono state finanziate misure di reinserimento nell'ambito di ciascun programma per rendere più duraturi i rimpatri in alcuni paesi africani. Su base di ammissione e piano di rimpatrio individuale, i rimpatriati hanno avuto l'opportunità di sviluppare attività economiche e ricevere sostegno pre l'avvio di aziende in loco.

In **Svezia** nove dei 13 progetti svolti nell'ambito dei due programmi hanno riguardato la priorità 3. L'elemento comune è la particolare attenzione per nuove modalità di cooperazione tra entità differenti. Un progetto ha instaurato una cooperazione tra una Camera di Commercio e l'autorità per l'immigrazione di un paese africano. Si sono tenute sessioni informative e formative per 200 cittadini del paese interessato, sono stati elaborati progetti individuali di attività economica ed è stata organizzata una visita che ha consentito a 15 persone di prepararsi in loco. Nel quadro del progetto sono state finanziate anche istituzioni educative del paese interessato.

In **Belgio** 22 dei 35 progetti svolti nell'ambito dei due programmi hanno riguardato la priorità 3. Alcuni progetti hanno cercato di migliorare le strategie di rimpatrio e stimolare il generale sviluppo delle capacità nel paese, per esempio con un programma di apprendimento per singoli consulenti in materia di rimpatrio. Nel quadro dei due programmi, a titolo di questa priorità hanno ricevuto sostegno misure specifiche di reinserimento per un bilancio totale di 2,5 milioni di euro:

- misure di sviluppo delle capacità (per lo sviluppo di nuove metodologie, un progetto di migliori pratiche per il rimpatrio e il reinserimento di persone con disabilità fisiche e mentali in sei Stati membri, da un lato, e progetti diretti a rimediare alle carenze capacità dei partner non governativi per il reinserimento, operanti nella strategia nazionale per il rimpatrio volontario assistito, dall'altro);
- sostegno a singole operazioni di rimpatrio che ampliano gli attuali approcci al reinserimento intrecciandosi allo sviluppo di nuove metodologie (quattro progetti IOM per l'elaborazione di pacchetti di assistenza personalizzati, come aggiunta innovativa al generico programma di reinserimento già esistente, e due progetti Caritas destinati a specifici paesi/gruppi di riferimento, concernenti un programma più vasto di rimpatrio volontario assistito, in cui rientrano il sostegno al reinserimento e il follow-up nel paese di destinazione).

In **Germania** 44 dei 99 progetti svolti nell'ambito dei due programmi hanno riguardato la priorità 3, per un totale di 5,6 milioni di euro (il 41 % circa dell'assegnazione totale del Fondo). A eccezione di due progetti concernenti i documenti di viaggio, sono stati cofinanziati piani di rimpatrio innovativi e altre misure per incrementare i rimpatri volontari. Alcuni progetti si sono concentrati su particolari paesi e/o gruppi di riferimento, altri su nuove forme di assistenza al rimpatrio.

C. Nuovi metodi di lavoro per accelerare il processo di rilascio dei documenti ai rimpatriati

Conformemente al programma sono stati assegnati circa 5,5 milioni di euro alla cooperazione con paesi terzi, ma tale importo comprende anche progetti che rientrano nelle altre priorità. Nell'ambito della priorità 3, molti Stati membri hanno avviato progetti diretti ad instaurare una cooperazione operativa efficace, stabile e duratura con le autorità di paesi terzi, per ottenere il rilascio dei documenti di viaggio e assicurare la rapidità e l'efficacia dell'allontanamento. Seguono alcuni esempi della misura in cui è stato utilizzato il sostegno finanziario in modo innovativo e con risultati diretti.

- In **Romania** è stato elaborato un nuovo meccanismo di cooperazione con le missioni diplomatiche di paesi terzi che non hanno un'ambasciata nel paese. In 15 missioni,

per la prima volta, il personale delle autorità interessate ha potuto discutere casi concreti con le autorità responsabili per l'immigrazione nei paesi terzi. Tali discussioni hanno consentito di accelerare le procedure e migliorare le relazioni di lavoro.

- In **Polonia** le risorse dei programmi 2008 e 2009 sono state utilizzate per elaborare un programma speciale teso ad agevolare le relazioni di lavoro con le autorità responsabili per l'immigrazione in un importante paese terzo, per mezzo di regolari visite di esperti di tali autorità in Polonia e visite in quel paese delle autorità polacche. Il finanziamento ha riguardato i costi di trasporto e le diarie e il trasporto dei potenziali rimpatriati dai centri di permanenza alle strutture utilizzate per l'identificazione. I contatti diretti e regolari hanno notevolmente agevolato il processo di riammissione, gettando le basi di una cooperazione efficace, stabile e duratura.
- In **Slovenia**, nel quadro di un'azione tesa a migliorare la cooperazione con i paesi terzi in materia di identificazione, è stata allacciata una cooperazione con organizzazioni non governative e istituita una rete di traduttori per coadiuvare le autorità nel comunicare con i potenziali rimpatriati.
- In **Spagna**, il Fondo è stato utilizzato per offrire sistematico sostegno a una serie di seminari di formazione destinati alle autorità responsabili per l'immigrazione di una decina circa di paesi di origine africani, sia nei loro paesi che in Spagna. Grazie al legame di fiducia reciproca formatosi in un ambiente operativo favorevole, sono migliorate sia la comunicazione che la cooperazione.
- In **Svezia**, un progetto ha cercato di ampliare le modalità di identificazione dei cittadini di paesi terzi mediante riunioni tra le autorità e l'autorità responsabile per l'immigrazione sita presso l'aeroporto internazionale di un importante paese di origine per la Svezia, per il quale la riammissione si è dimostrata finora difficoltosa.

D. Altre misure innovative

Utilizzando i finanziamenti del 2009, le autorità della **Grecia** hanno effettuato visite di studio in altri Stati membri per definire una strategia nazionale di promozione del rimpatrio volontario.

In **Ungheria** sono state effettuate due missioni per l'accertamento dei fatti in un paese terzo di particolare importanza, per elaborare una relazione aggiornata ed esaustiva di quel paese e migliorare quindi la qualità della consulenza. Le missioni sono state preparate insieme a esperti di altri Stati membri e della IOM.

In alcuni paesi le azioni si sono concentrate sulla gestione delle informazioni nell'ambito di questa priorità. In **Belgio** sono stati elaborati strumenti TI per gestire i casi nei centri di permanenza, accelerare la cooperazione tra autorità responsabili per l'immigrazione e autorità di polizia e per la raccolta e l'analisi, a livello centrale, dei dati sui soggiorni irregolari. La **Spagna** ha lavorato a un sistema TI integrato per la gestione del programma di rimpatrio volontario.

5.2.6. Esempi di progetti svolti nell'ambito della priorità 4

A. Valutazione e ricerche

Numerosi Stati membri hanno avviato studi nell'ambito di questa priorità.

- L'**Austria** ha finanziato un progetto mirante a comparare tra loro le attività di rimpatrio volontario esistenti a livello nazionale dal punto di vista della popolazione di riferimento, dei costi e dei meccanismi di cooperazione, per sviluppare poi sinergie ed economie di scala.
- La **Bulgaria** ha sviluppato una strategia integrata, che fungerà da base del programma strategico nazionale per la gestione integrata dei rimpatri nel 2011-2013. È stato elaborato anche un piano d'azione per attuare la strategia, e un gruppo di lavoro di cui facevano parte anche organizzazioni non governative ha intrapreso ulteriori ricerche sulle migliori pratiche in uso negli altri Stati membri.
- Il **Portogallo** ha mappato le comunità di immigrati e i mezzi con cui acquisiscono informazioni, sulla base di interviste con i soggetti interessati, per diffondere tra le comunità di immigrati la conoscenza delle possibilità offerte dal programma di rimpatrio.

B. Attività di formazione e di scambio

I progetti di formazione sono generalmente serviti a finanziare la formazione di funzionari di polizia (scorte) sulle norme e migliori pratiche per i rimpatri forzati (**Italia, Cipro, Lituania, Romania, Slovacchia**) e del personale di varie autorità nazionali sulla gestione dei rimpatri in generale (**Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia**); la formazione linguistica (**Lettonia, Slovenia, Slovacchia**) oppure le norme in materia di diritti umani e/o di rimpatrio (**Bulgaria, Ungheria**). In **Grecia** una serie di seminari di formazione destinati ai funzionari di polizia ha trattato vari aspetti della gestione dei rimpatri, tra cui le prassi delle scorte, le procedure di riammissione, le norme in materia di diritti umani e il trattamento delle persone vulnerabili. L'importo in gioco è stato relativamente scarso, ma il sistematico approccio di carattere generale si è dimostrato innovativo. In **Polonia** una fondazione ha organizzato corsi di formazione per il personale, allo scopo di migliorare il servizio nei piccoli centri di una particolare regione confinante con l'Ucraina, e ha pubblicato una guida di buone pratiche.

Gli Stati membri hanno utilizzato il Fondo per consentire al personale di far tesoro delle esperienze maturate in altri Stati membri. L'**Ungheria** ha finanziato visite di studio in parecchi Stati membri per il personale degli organi esecutivi e giudiziari che si occupano di rimpatri, mentre la **Lituania** ha finanziato visite analoghe per le scorte e le autorità preposte ai rimpatri. La **Lettonia** ha devoluto il 53 % delle proprie risorse per il 2008 a tre progetti rientranti in questa priorità: uno su seminari in materia di migliori pratiche e visite negli altri Stati membri, un altro sulla formazione in materia di gestione dei rimpatri per la polizia di frontiera e le autorità responsabili per l'immigrazione, e un terzo sulla formazione linguistica per gli addetti alla gestione dei rimpatri. Inoltre, vari progetti di formazione hanno visto la partecipazione o accolto i contributi di esperti di altri Stati membri.

Finora il Fondo non è stato utilizzato per organizzare specifici corsi nazionali di formazione per gli operatori sull'attuazione della direttiva rimpatri, anche se l'**Ungheria** ha organizzato

una conferenza tra Stati membri sulla direttiva. Probabilmente i tempi non erano ancora maturi, dal momento che la scadenza per il recepimento era fissata al 24 dicembre 2010.

6. VALUTAZIONE PRELIMINARE COMPLESSIVA SULL'ATTUAZIONE

6.1. Osservazioni degli Stati membri

6.1.1. I risultati ottenuti

Gli Stati membri hanno fornito una valutazione complessiva (parzialmente) positiva sull'attuazione del Fondo, segnalando che, almeno per il programma 2008 portato a termine durante l'esercizio, i risultati desiderati, secondo la definizione contenuta nella strategia pluriennale, sono stati generalmente raggiunti.

Parecchi Stati membri sottolineano in tale contesto risultati specifici in materia di rimpatri volontari: lo sviluppo di un approccio organico nelle politiche nazionali di sostegno al rimpatrio volontario (Italia); l'accresciuta capacità di svolgere attività di rimpatrio volontario assistito (Estonia, Malta e Romania); l'attuazione e la valutazione dei programmi di rimpatrio volontario assistito, compresi l'introduzione di nuovi strumenti, un sito web e un servizio telefonico gratuito (Ungheria); il miglioramento delle strutture di consulenza, con l'aumento dell'efficacia dell'attuale programma di rimpatrio volontario assistito (Germania); il semplice fatto che il Fondo ha reso possibile il rimpatrio volontario di un maggior numero di immigrati (Spagna) o il rimpatrio sostenibile, ordinato e dignitoso di numerosi cittadini di paesi terzi, che una volta giunti nel paese di destinazione hanno ricevuto assistenza per il reinserimento (Regno Unito).

Inoltre, non pochi Stati membri hanno rilevato che il Fondo ha utilmente agevolato il contributo della società civile ai rimpatri volontari. La Polonia ha sottolineato che senza il Fondo le organizzazioni non governative non avrebbero avuto risorse sufficienti per intraprendere attività di rimpatrio volontario, mentre la Romania ha ricordato i primi passi nello sviluppo di partenariati con organizzazioni non governative, mossi nell'ambito del Fondo, e il Portogallo ha osservato che nel paese il Fondo ha consentito di continuare a migliorare la rete di rimpatri volontari.

6.1.2. Gli ostacoli nell'attuazione

Allo stesso tempo, molti Stati membri hanno posto in risalto gli ostacoli incontrati durante l'attuazione dei primi due programmi.

- In primo luogo, sicuramente almeno per quanto riguarda il programma 2008, i ritardi nell'approvazione dei programmi annuali hanno inciso sul periodo di attuazione e, in alcuni Stati membri, sulle dimensioni dell'assegnazione effettivamente impegnata e spesa. Le attività dei primi due programmi si sono spesso svolte parallelamente e in un periodo di attuazione compresso. Gli Stati membri che hanno pianificato in maniera rapida e/o precoce sono riusciti a spendere l'intero contributo UE.
- In secondo luogo, le norme di esecuzione, e in particolare le norme di ammissibilità delle spese, sono state giudicate troppo complesse. In molti paesi il carico di lavoro amministrativo che ne è derivato, in termini di guida, verifiche della gestione e audit,

è sembrato sproporzionato all'obiettivo di gestire un programma di finanziamento efficiente, considerata l'entità delle assegnazioni.

- In terzo luogo, da procedure di selezione aperte e vaste non sono sempre scaturite domande di progetto pertinenti. La causa si può forse rintracciare in fattori nazionali, come il limitato numero di organismi potenzialmente qualificati e/o disposti a gestire progetti per il Fondo, gli specifici obblighi amministrativi e di relazione imposti dalle norme nazionali, le scadenze per l'effettiva attuazione dei progetti ecc. È tuttavia possibile che anche le norme dell'Unione europea siano state giudicate soffocanti dalle potenziali organizzazioni candidate, soprattutto per quanto riguarda i requisiti in materia di audit e documentazione e le limitazioni di ammissibilità. Per esempio, i costi sostenuti per l'assistenza al reinserimento dopo il rimpatrio avevano un limite di sei mesi, e ciò talvolta ha impedito di adottare soluzioni personalizzate.

Di conseguenza, gli Stati membri si sono sentiti obbligati a rivedere i programmi annuali per garantire un uso ottimale del contributo UE. Per il programma annuale 2008, la Commissione ha approvato 10 programmi riveduti, almeno cinque dei quali miravano in primo luogo ad adeguare il programma agli esiti dell'invito aperto a presentare proposte e altri tre erano il risultato della revisione della pianificazione finanziaria nazionale.

Per rendere meno ardui questi ostacoli e sulla scorta dei suggerimenti degli Stati membri, la Commissione ha energicamente semplificato il quadro generale delle norme di ammissibilità delle spese, ha esteso a un anno la durata del finanziamento dell'assistenza al reinserimento dopo il rimpatrio e ha prolungato il periodo di ammissibilità da due anni a due anni e mezzo, concedendo un tempo più lungo per la presentazione di revisioni dei programmi in modo da assorbire meglio il contributo UE. Inoltre, dal momento che il Fondo è un nuovo strumento finanziario dell'Unione europea, gli Stati membri che hanno riscontrato difficoltà in fase di avvio hanno coerentemente ricevuto una guida più meticolosa dalla Commissione. Gli effetti di queste modifiche si renderanno sicuramente più visibili nell'attuazione dei programmi 2010 e in seguito.

6.2. Valutazione della Commissione

Analizzate le relazioni degli Stati membri e tenuto conto di altre informazioni, come quelle raccolte con le missioni di monitoraggio, la Commissione ritiene che, nonostante le difficoltà iniziali e alcune questioni specifiche per quanto riguarda le norme e l'attuazione, il Fondo stia tenendo fede alla promessa di stimolare l'attuazione della gestione integrata dei rimpatri negli Stati membri.

- In un certo numero di Stati membri, grazie a campagne d'informazione specifiche sono state rese disponibili e ampiamente diffuse nelle comunità di immigrati ulteriori informazioni sulle possibilità di rimpatrio. In alcuni casi, questi **sforzi di comunicazione** si sono basati sull'esperienza pratica di persone rimpatriate che sono riuscite a reinserirsi con successo nel paese di origine.
- Il Fondo ha sostenuto l'introduzione o il consolidamento di pratiche di gestione dei rimpatri che in precedenza in molti Stati membri non esistevano o quasi. I progetti sono riusciti a migliorare la capacità dei servizi governativi, in collaborazione con le organizzazioni non governative e/o la IOM, di incoraggiare il rimpatrio volontario di immigrati e richiedenti asilo. **I programmi di rimpatrio volontario assistito sono**

stati consolidati oppure estesi per poter venire in aiuto a un certo numero di cittadini di paesi terzi. Numerosi progetti in materia di consulenza e reinserimento hanno sostenuto lo **sviluppo di strumenti innovativi e maggiormente personalizzati per la gestione dei rimpatri, che potranno essere avviati in maniera più sistematica nei prossimi anni.**

- Inoltre, grazie al Fondo, gli Stati membri hanno potuto offrire maggiori **incentivi e/o sostegni finanziari** più numerosi **ai rimpatriati per avviare attività produttive di reddito, rendendo così sostenibili i rimpatri.**
- Per quanto riguarda **i rimpatri forzati, il Fondo ha agito in maniera coerente con le attività dell'agenzia Frontex sul coordinamento delle operazioni di rimpatrio congiunte.** Gli Stati membri hanno sfruttato con successo le risorse previste dal Fondo per i voli di rimpatrio nazionali e congiunti che hanno integrato gli sforzi compiuti dall'Agenzia.
- Inoltre, i progetti di cooperazione tra Stati membri e paesi di rimpatrio hanno prodotto un aumento nel numero degli allontanamenti **migliorando gli accordi di lavoro con i paesi terzi sull'identificazione e il rilascio di documenti di viaggio.**
- Infine, il Fondo ha aperto prospettive di **scambio di esperienze tra gli Stati membri.** Gli Stati membri meno esperti utilizzano questo finanziamento per apprendere dagli Stati membri che hanno un'esperienza più lunga.

Dal punto di vista dei risultati quindi, il Fondo ha indubbiamente già portato all'ottimizzazione delle misure di rimpatrio volontario assistito, ha ridotto la durata dei soggiorni nei centri di accoglienza e/o permanenza, migliorato la diffusione delle informazioni sulle opzioni di rimpatrio presso la popolazione di riferimento e incrementato il numero dei cittadini di paesi terzi che colgono effettivamente l'opportunità di rimpatriare volontariamente, godendo di condizioni più dignitose e prospettive migliori che se avessero subito un allontanamento forzato.

7. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

7.1. Possibili miglioramenti per il restante periodo pluriennale

La precedente valutazione si basa soltanto sui primi due anni di programmazione del Fondo e non esiste ancora una relazione di chiusura. La presente relazione è stata predisposta in tempi congrui per aiutare il Parlamento europeo e il Consiglio a preparare il prossimo quadro finanziario pluriennale e non è ancora una valutazione complessiva e finale.

I risultati non sono necessariamente rappresentativi. I primi due programmi annuali sono stati redatti e attuati in condizioni di grande urgenza e con un'esperienza limitata in materia di gestione concorrente (progetti di rimpatrio volontario per gruppi di riferimento specifici nell'ambito dei programmi FER (2000-2007)) e qualche progetto transnazionale in gestione diretta (2005-2007).

L'esercizio di programmazione 2010 è stato assai più agevole. Grazie all'esperienza acquisita nella prima fase, e alle modifiche apportate alle norme di esecuzione, gli Stati membri sono in una posizione ottimale per sfruttare al meglio i fondi disponibili.

In futuro, i programmi potrebbero attribuire un'importanza più strategica alle norme dell'Unione europea e cercare di favorire sistematicamente la cooperazione tra Stati membri. L'attuazione delle azioni potrebbe così beneficiare di una pianificazione finanziaria più stabile e di lungo periodo e degli sforzi tesi a comunicare più efficacemente i risultati tra le parti interessate e il mondo esterno.

- Ora che il termine di recepimento della direttiva rimpatri è scaduto, sono finalmente operative le due componenti fondamentali della politica dell'Unione europea sui rimpatri: il Fondo e la direttiva. Grazie all'aumento delle assegnazioni nel periodo a venire, il **Fondo doterà gli Stati membri dei mezzi necessari per fare dei principali requisiti della direttiva e dei principi inscindibili del primato del rimpatrio volontario e del trattamento dignitoso e umano degli eventuali rimpatriati, che sono pietre miliari della gestione dei rimpatri, una concreta realtà in tutta l'Unione europea.** Gli Stati membri potranno quindi intensificare gli sforzi sul fronte del rimpatrio volontario, ristrutturare e ammodernare i centri di permanenza per i minori e le famiglie, sviluppare programmi di formazione sulle norme dell'Unione europea, nuovi strumenti di monitoraggio e valutazione, accompagnare meglio il periodo che precede la partenza volontaria previsto dalla direttiva e, se del caso, spingersi oltre con servizi di consulenza al rimpatrio volontario assistito.
- **Utilizzando il Fondo gli Stati membri potrebbero fare di più per promuovere la cooperazione pratica e ridurre la duplicazione degli sforzi nella cooperazione con i paesi terzi e nelle attività di formazione e raccolta di informazioni sulla situazione dei paesi di rimpatrio.** In generale, gli Stati membri richiedono da tempo maggiore cooperazione per quanto riguarda i documenti di viaggio, i contatti con i paesi terzi, le procedure di riammissione ecc. L'esiguità delle assegnazioni attribuite alla priorità 2 non è commisurata all'entità del problema. Finora nessuno Stato membro ha attuato progetti diretti a stabilire insieme piani di rimpatrio personalizzati, politiche di reinserimento, missioni di monitoraggio o una forma di cooperazione con i servizi consolari di specifici paesi di rimpatrio. Tali progetti rischiano di richiedere più coordinamento e/o il bilanciamento di diversi sistemi di finanziamento nazionali, eppure le esigenze di cooperazione non possono esaurirsi esclusivamente con le azioni comunitarie e il bilancio di Frontex sui voli di rimpatrio congiunti. Gli Stati membri sono invitati a esaminare attentamente tutte le opportunità offerte dal Fondo per cooperare più attivamente. Ne deriveranno economie di scala, a riprova del valore aggiunto delle risorse dell'UE in questo campo.
- È certamente vero che il meccanismo attuativo del Fondo, che prevede l'approvazione di programmi annuali ogni anno, non si presta agevolmente a sostenere attività ricorrenti come le operazioni (congiunte) di rimpatrio volontario e forzato. **Gli Stati membri potrebbero considerare più seriamente la possibilità di istituire progetti pluriennali,** per esempio programmi di rimpatrio volontario assistito con una componente di reinserimento, in conformità del quadro normativo, riducendo anche l'incidenza dei processi di selezione ed effettuando una programmazione pluriennale finanziaria stabile.
- È ancora possibile **rafforzare gli effetti del Fondo in materia di apprendimento.** Per alimentare progetti innovativi e di successo e promuovere le possibilità di

scambio di informazioni gli Stati membri devono condividere maggiori informazioni sui progetti, su base sia bilaterale che multilaterale. Questa responsabilità andrebbe affidata ai ministeri competenti e oltrepassare i limiti del mandato di “autorità responsabili” designate e/o destinatari del progetto. Soprattutto nel campo del reinserimento lo scambio di informazioni può produrre importanti risultati, dal momento che i progetti di maggiore successo sono quelli che trascurano i semplici incentivi finanziari (importi forfetari) a favore di un approccio più individuale e personalizzato teso a ricostruire la vita dei rimpatriati. Per facilitare tale processo, la Commissione istituirà una rete per i rimpatri volontari sulla base delle azioni comunitarie del 2010, istituirà una base dati per gli Stati membri sui progetti finanziati, organizzerà eventi e diffonderà materiale informativo sul Fondo entro il 2012.

- Infine, riconoscendo l’importante ruolo dell’IOM nel sostenere gli Stati membri nell’ambito del Fondo, la Commissione continuerà a **rafforzare le relazioni di lavoro con l’IOM nel contesto del dialogo in corso sulla politica migratoria** e dello sviluppo di un approccio globale in materia di migrazione.

7.2. Preparare la prima valutazione ex-post (2012)

Il prossimo appuntamento importante per il Fondo è la relazione di valutazione ex-post per il periodo 2008-2010¹⁵. Secondo l’atto di base, la relazione della Commissione è prevista per il 31 dicembre 2012.

I preparativi per questo esercizio sono in corso. Purtroppo non è pensabile che gli Stati membri riescano a riferire i risultati del programma annuale 2010 entro il 30 giugno 2012, come previsto dall’atto di base, dal momento che il periodo di ammissibilità per il 2010 si estende fino alla seconda metà del 2012. Per fornire dati completi sul 2010, agli Stati membri verrà richiesto piuttosto di presentare i propri contributi entro la fine di ottobre 2012.

Sulla base della presente relazione intermedia, la valutazione ex-post per il periodo 2008-2010 potrebbe presentare un quadro più completo dell’intervento del Fondo a livello nazionale e di Unione europea per quanto riguarda i risultati e l’impatto complessivo sull’applicazione delle norme dell’UE in materia di rimpatri e gestione integrata dei rimpatri negli Stati membri. A tale scopo, l’obiettivo generale sarebbe:

- individuare risultati concreti come il numero dei cittadini di paesi terzi che hanno direttamente beneficiato di azioni in materia di operazioni e assistenza finanziate dal Fondo e il numero dei cittadini di paesi terzi interessati direttamente e indirettamente da tutte le attività di finanziamento (comprese le misure generali di sviluppo delle capacità, la cooperazione con paesi terzi e la cooperazione con altri Stati membri), utilizzando una metodologia comune;
- distinguere chiaramente i risultati ottenuti con le operazioni di rimpatrio forzato e con le operazioni di rimpatrio volontario, e distinguere anche le varie categorie del gruppo di riferimento, per esempio tra rifugiati e richiedenti asilo (respinti), da un lato, e immigrati illegali, compresi i soggiornanti fuori termine, dall’altro;

¹⁵ Articolo 50, paragrafo 3, lettera c), dell’atto di base del Fondo per i rimpatri.

- valutare in che misura l'intervento del Fondo abbia contribuito allo sviluppo complessivo di ciascun sistema nazionale di rimpatri, tenendo conto della strategia definita nel programma pluriennale e degli obiettivi nazionali specifici individuati;
- valutare in che misura l'intervento del Fondo abbia contribuito all'applicazione delle norme dell'UE, in particolare la direttiva rimpatri;
- infine, misurare i valori ottenuti in relazione alla percentuale di risorse dell'Unione europea assegnate nell'ambito del Fondo e di contributi nazionali complessivi (finanziari e d'altro tipo) e individuare ogni altro fattore rilevante che abbia influito sull'intervento.