



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.10.2002
COM(2002) 564 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**SU UNA POLITICA COMUNITARIA IN MATERIA DI RIMPATRIO DELLE
PERSONE SOGGIORNANTE ILLEGALMENTE**

Indice

Prefazione

1.	Il rimpatrio come elemento integrante di una politica comunitaria generale in materia di immigrazione e di asilo.....	6
1.1.	Introduzione	6
1.2.	Premesse di lavoro che discendono dal Libro verde della Commissione	7
1.2.1.	Particolare attenzione sul rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente	7
1.2.2.	Salvaguardia dell'integrità dei sistemi di immigrazione e di asilo mediante il rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente	8
1.2.3.	Rispetto degli obblighi internazionali e dei diritti umani	8
1.2.4.	Cooperazione coi paesi di origine e di transito in materia di rimpatrio e di riammissione	9
2.	Programma di azione in materia di rimpatrio	9
2.1.	Approccio integrato e per fasi agli elementi interdipendenti di una politica comunitaria di rimpatrio.....	9
2.2.	Cooperazione operativa fra Stati membri	11
2.2.1.	Definizioni	11
2.2.2.	Statistiche e scambio di informazioni	11
2.2.3.	Messa in rete delle autorità	12
2.2.4.	Esperienze migliori e linee guida.....	12
2.2.5.	Formazione congiunta.....	13
2.2.6.	Migliore identificazione e documenti	14
2.2.7.	Norme sulla riammissione e sul transito fra gli Stati membri.....	15
2.2.8.	Reciproca assistenza dei funzionari di collegamento sull'immigrazione.....	16
2.2.9.	Operazioni di rimpatrio congiunte	16
2.2.10.	Migliore coordinamento.....	17
2.3.	Norme minime comuni per garantire l'efficacia delle politiche in materia di rimpatrio.....	18
2.3.1.	Riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio	18
2.3.2.	Accompagnamento alla frontiera	19
2.3.3.	Condizioni necessarie per le decisioni di allontanamento	20
2.3.4.	Fine del soggiorno legale	21

2.3.5.	Trattenimento in attesa dell'accompagnamento alla frontiera.....	21
2.3.6.	Prove di partenza e di reingresso	22
2.4.	Elementi per programmi integrati di rimpatrio	23
2.5.	Intensificazione della cooperazione con i paesi terzi.....	25
2.5.1.	Cooperazione amministrativa rafforzata.....	25
2.5.2.	Accordi comunitari di riammissione.....	26
2.5.3.	Regimi e accordi di transito e di ammissione con altri paesi terzi.....	26
3.	Conclusioni	27

Allegato

Prefazione

La Commissione ha sottolineato la necessità di una politica comune in materia di rimpatrio nella sua comunicazione del 15 novembre 2001 su una politica comune in materia di immigrazione illegale. Come si era impegnata a fare, il 10 aprile 2002 ha presentato un Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri, destinato a servire come base per ampie consultazioni su questa delicata questione. Da questo processo, che si è concluso il 31 luglio, sono scaturiti numerosi contributi da parte degli Stati membri, dei paesi candidati, dei paesi terzi, di organizzazioni internazionali governative e non governative nonché da parte di altre autorità nazionali e locali. Esso è culminato con l'audizione pubblica del 16 luglio, cui hanno partecipato più di 200 persone, con interventi dal palco di una trentina di esperti.

L'importanza della questione è stata riaffermata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, che ha sollecitato, in via prioritaria, l'adozione di un programma d'azione in questo settore entro la fine dell'anno. La politica in materia di rimpatrio è stata anche discussa in dettaglio nella riunione ministeriale informale tenutasi a Copenaghen il 13 e 14 settembre. Come i risultati della consultazione, gli orientamenti emersi da queste discussioni sono stati un prezioso contributo per la preparazione della presente comunicazione.

La Commissione osserva che un approccio comune in materia di rimpatrio sarebbe inconcepibile al di fuori del quadro generale della politica comunitaria sull'immigrazione e l'asilo, le cui basi sono state poste dal trattato di Amsterdam e nelle conclusioni dei Consigli europei di Tampere, Laeken e Siviglia. In questo senso, la presente comunicazione è solo un elemento di un insieme molto più ampio le cui altre componenti si ritrovano nelle numerose proposte e comunicazioni presentate dalla Commissione questi ultimi anni.

Come suggerisce il titolo stesso, l'unica questione affrontata in questa sede è il rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente, ossia le persone che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno sui territori degli Stati membri. Questa comunicazione non tratta la più ampia questione del rimpatrio delle persone in soggiorno regolare, e, ad esempio, il modo in cui valorizzare tali rimpatri a vantaggio del paese d'origine. Questi aspetti saranno affrontati in altra sede, ad esempio in una prossima comunicazione sulla relazione fra immigrazione e sviluppo.

L'efficacia dell'azione comunitaria in materia di rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente è quindi un aspetto essenziale per la credibilità di ogni politica di lotta contro l'immigrazione illegale. Tuttavia, perché tale azione sia pienamente efficace, deve inserirsi armoniosamente nel contesto di una vera e propria gestione delle questioni relative all'immigrazione, il che richiede un consolidamento chiaro dei canali dell'immigrazione legale e della situazione delle persone in soggiorno regolare, un sistema d'asilo efficace e generoso basato su procedure rapide e che diano accesso a una reale protezione per coloro che ne hanno bisogno, e un dialogo rafforzato con i paesi terzi, che saranno invitati in misura sempre maggiore ad agire come partner nel trattare la questione dell'immigrazione.

In tale contesto, e dato l'obiettivo specifico della presente comunicazione, la Commissione intende sottolineare in particolare quattro elementi:

- E' necessaria una risposta rapida alla necessità di rafforzare la cooperazione operativa. La richiesta degli Stati membri è molto chiara a questo riguardo. E' essenziale facilitare i contatti e lo scambio di informazioni sulla base di linee guida comuni, nonché armonizzare pratiche e la formazione come anche incoraggiare iniziative comuni in modo da eliminare gli ostacoli e

da coordinare le risorse in settori come l'identificazione e la documentazione delle persone interessate, il coordinamento delle operazioni di rimpatrio e la mobilitazione delle risorse necessarie.

- In mancanza di un adeguato quadro giuridico, questa cooperazione operativa rivelerà tuttavia ben presto i propri limiti. A tale riguardo, un primo obiettivo a medio termine sarà l'adozione di norme comuni per facilitare il lavoro delle autorità nazionali che si occupano delle operazioni di rimpatrio, e in particolare per garantire il pieno riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento, andando oltre il primo passo rappresentato dalla direttiva adottata nel maggio 2001. Successivamente, questo dispositivo dovrà essere precisato ancora più in dettaglio per quanto riguarda aspetti quali la situazione delle persone potenzialmente oggetto di una decisione di rimpatrio.

- Sulla base dell'esperienza degli Stati membri e delle organizzazioni internazionali dovrebbero essere definiti gli elementi fondamentali di un programma integrato, per costituire un quadro comune che potrebbe essere adattato alle specifiche esigenze delle popolazioni e dei paesi interessati. Un tale programma dovrebbe riguardare non solo il rimpatrio in sé, ma anche le varie fasi della sua preparazione e del suo seguito, in modo da creare le migliori condizioni per garantirne un carattere duraturo. La Commissione è pronta, se del caso, a esaminare la possibilità di rendere disponibili le risorse finanziarie comunitarie per sostenere l'istituzione di tali programmi.

- Qui, come altrove, una più stretta cooperazione con i paesi terzi è una condizione *sine qua non* per il successo di una tale politica. Questa cooperazione dovrà naturalmente svilupparsi in primo luogo a livello amministrativo e operativo, per quanto riguarda i documenti e l'accoglienza delle persone interessate e anche, in alcuni casi, per quanto riguarda il transito. Essa potrà essere formalizzata con la conclusione di accordi di riammissione, la cui importanza è stata regolarmente sottolineata dal Consiglio europeo e dal Consiglio. Si dovrà inoltre provvedere a creare le condizioni per un reinserimento che sia proficuo sia per le persone rimpatriate che per il luogo di origine. Ciò richiederà sia un fermo impegno da parte dei paesi terzi che la disponibilità dell'Unione europea e degli Stati membri a fornire, se richiesta, l'assistenza necessaria.

1. Il rimpatrio come elemento integrante di una politica comunitaria generale in materia di immigrazione e di asilo

1.1. Introduzione

Il Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 ha invitato ad accelerare l'attuazione di tutti gli aspetti del programma adottato dal Consiglio europeo di Tampere nell'ottobre 1999 per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, e in particolare la politica comune in materia di immigrazione e di asilo. La necessità di lottare efficacemente contro l'immigrazione illegale è stata riaffermata come parte fondamentale di tale comune ed ampio programma. Il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 aveva già invocato la necessità di un piano d'azione riguardante l'immigrazione illegale¹. Sulla base della comunicazione della Commissione su una politica comune in materia di immigrazione illegale, del 15 novembre 2001,² il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha adottato il 28 febbraio 2002 un ampio piano per combattere l'immigrazione illegale e la tratta degli esseri umani nell'Unione europea.³ Le politiche di rimpatrio e di riammissione sono individuate come componenti integranti e fondamentali di tale piano.

Per portare avanti tali aspetti del piano, la Commissione ha presentato il 10 aprile 2002 un Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri⁴, il cui scopo era quello di sollecitare reazioni da tutte le parti interessate e avviare un'ampia discussione fra di esse. A tale scopo la Commissione ha organizzato un'audizione pubblica il 16 luglio 2002, in cui, sulla base delle idee presentate nel Libro verde, sono state discusse le attuali prassi delle politiche di rimpatrio e le opzioni per una futura politica europea comune in materia di rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente. L'audizione ha permesso un aperto scambio di opinioni fra i rappresentanti delle istituzioni europee, gli Stati membri, i paesi candidati, i paesi di origine e di transito, altri paesi di destinazione, le organizzazioni internazionali, le autorità regionali, le organizzazioni non governative e le università.⁵ Inoltre, come sollecitato nel Libro verde, sono stati presentati contributi scritti alla Commissione.⁶

Nel Consiglio informale "Giustizia e affari interni" del 13 e 14 settembre 2002 sono stati discussi gli elementi di un futuro programma d'azione sul rimpatrio come richiesto nella conclusione n. 30 del Consiglio europeo di Siviglia, che recita fra l'altro:

“(...) Il Consiglio europeo sollecita il Consiglio e la Commissione ad accordare, nell'ambito delle rispettive competenze, priorità assoluta alle seguenti misure previste dal piano: (...)

- *per quanto riguarda le politiche in materia di allontanamento e rimpatrio, adottare al più tardi entro la fine dell'anno gli elementi su cui poggierà un*

¹ Cfr. la conclusione n. 40.

² COM (2001) 672 def.

³ Doc. del Consiglio 6621/1/02 rev.1, JAI 30.

⁴ COM (2002) 175 def.

⁵ Per ulteriori informazioni si veda: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm.

⁶ Si vedano le sopra citate pagine web.

programma di rimpatri sulla scorta del Libro verde della Commissione, tra cui le condizioni migliori per un rapido rimpatrio in Afghanistan; (...)"

La discussione al Consiglio "Giustizia e affari interni" ha sottolineato in particolare la necessità di aumentare la cooperazione operativa fra gli Stati membri per rendere più efficienti, nella pratica, le politiche di rimpatrio. Lo scopo della presente comunicazione è quello di rispondere a questa sollecitazione e di proporre un abbozzo per un programma di azione in materia di rimpatrio che tenga conto, fra l'altro, dei contributi e delle discussioni emersi come reazione al Libro verde. La presente comunicazione si concentra sul primo elemento dell'esigenza messa in luce dal Consiglio europeo di Siviglia, ossia le misure concrete derivanti dalla politica generale in materia di rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente, valide per tutte le regioni o paesi di origine o di transito.

Il più specifico riferimento al caso dell'Afghanistan, evocato a Siviglia, sarà affrontato in un contesto separato. Tuttavia, esso è chiaramente collegato in maniera rigorosa, e deve essere coerente, con la linea politica generale sul rimpatrio quale esposta nella presente comunicazione. L'individuazione e l'attuazione di questi elementi per un rapido rimpatrio in particolare in Afghanistan creeranno un'opportunità unica, per gli Stati membri e la Commissione, per mettere alla prova l'efficacia della nuova politica comunitaria in materia di rimpatrio.

1.2. Premesse di lavoro che discendono dal Libro verde della Commissione

Nel Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri, la Commissione ha presentato una serie di premesse di lavoro per integrare pienamente la politica sul rimpatrio nella politica comunitaria generale in materia di immigrazione e di asilo.⁷ La presente comunicazione è basata su queste stesse premesse, i cui elementi più importanti sono brevemente richiamati in appresso.

1.2.1. Particolare attenzione sul rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente

Benché la politica in materia di rimpatrio riguardi anche il rimpatrio di persone soggiornanti legalmente nell'UE ma desiderose di tornare nel loro paese di origine, la presente comunicazione si concentra principalmente sul rimpatrio delle persone che nell'UE soggiornano illegalmente. Queste persone non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea perché sono entrate illegalmente o sono restate dopo la scadenza del visto o del permesso di soggiorno, o perché la loro richiesta di asilo è stata respinta in via definitiva. L'espressione "persona soggiornante illegalmente" è utilizzata conformemente alla terminologia giuridica dell'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del trattato CE. Non va intesa come un'espressione che qualifica le persone in sé, ma come un termine che indica che il loro status non è conforme alle leggi sull'ingresso e/o sul soggiorno.

E' utile tuttavia ampliare leggermente il centro di attenzione di questa comunicazione, solo per quanto riguarda il rimpatrio volontario, ad alcuni gruppi di residenti legali che hanno uno status temporaneo o il cui allontanamento è stato

⁷ Cfr. la parte I – Il rimpatrio come elemento integrante di una politica comunitaria generale in materia di immigrazione e di asilo -, del doc. COM (2002) 175 def.

momentaneamente sospeso. Ciò riguarda in particolare persone che si trovano sotto una qualche forma di protezione internazionale e che è principalmente di carattere temporaneo. L'esperienza mostra che, nell'ambito dei programmi di rimpatrio volontario, è sensato non limitarne troppo la portata.

1.2.2. Salvaguardia dell'integrità dei sistemi di immigrazione e di asilo mediante il rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente

La comunicazione tratta entrambi gli aspetti del rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente nell'UE: il rimpatrio volontario e il rimpatrio forzato. Nella misura del possibile la priorità dovrebbe essere data al rimpatrio volontario, per ovvie ragioni umane ma anche per ragioni di costo, efficienza e sostenibilità. Dovrebbero pertanto essere sviluppati e applicati modi più efficaci per promuovere il rimpatrio volontario.

Nei casi in cui tuttavia il rimpatrio volontario non riesce, quello forzato diventa una necessità. Una minaccia credibile di rimpatrio forzato e la sua successiva applicazione inviano un chiaro messaggio alle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri e ai potenziali migranti illegali al di fuori della UE, ossia che l'ingresso o il soggiorno illegali non si trasformano nella forma di soggiorno permanente che sperano di ottenere.⁸ Deve risultare chiaro che, in linea di principio, i cittadini di paesi terzi privi di uno status giuridico che li autorizzi a restare, in via permanente o temporanea, e di cui uno Stato membro non è giuridicamente tenuto ad accettare la presenza, devono lasciare l'UE.

La possibilità di un rimpatrio forzato è essenziale per garantire che la politica di ammissione non sia indebolita e per imporre il principio di legalità, elemento costitutivo di un'area di libertà, di sicurezza e di giustizia. Una politica credibile in materia di rimpatrio forzato aiuta a contribuire a una maggiore apertura della popolazione locale verso le persone che hanno reale necessità di protezione e verso nuovi immigrati legali, nell'ambito di politiche di ammissione più aperte, in particolare per quanto riguarda l'immigrazione di carattere economico.

1.2.3. Rispetto degli obblighi internazionali e dei diritti umani

L'articolo 6 del trattato sull'Unione europea afferma che l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri. Di conseguenza, il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali è il presupposto naturale e fondamentale per una politica europea in materia di rimpatrio.

Come già indicato nel Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri, tanto la Convenzione europea del 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) quanto la Carta dei diritti fondamentali dell'UE proclamata a Nizza nel dicembre del 2000⁹ contengono disposizioni applicabili alla politica in materia di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente (articoli 3, 5, 6, 8, 13 e 14 della CEDU e articoli 3, 4, 7, 19, 21, 24 e 47 della Carta dei diritti fondamentali). Riguardano specificamente la protezione internazionale l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali, le disposizioni della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951

⁸ Cfr. COM (2001) 672, pag. 6.

⁹ GU C 364 del 18 dicembre 2000, pag. 1.

sullo status dei rifugiati e il Protocollo del 31 gennaio 1967, in particolare gli articoli 32 e 33. Va infine sottolineato che, conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, in tutte le azioni connesse ai fanciulli la considerazione fondamentale deve essere l'interesse di questi ultimi.

1.2.4. Cooperazione coi i paesi di origine e di transito in materia di rimpatrio e di riammissione

Il Consiglio europeo di Siviglia ha sottolineato - ancora una volta - l'importanza della cooperazione con i paesi di origine e di transito nella gestione dell'immigrazione, in particolare per quanto riguarda il rimpatrio e la riammissione. I paesi terzi devono riammettere i loro cittadini presenti illegalmente in uno Stato membro e, alle stesse condizioni, i cittadini di altri paesi di cui possa essere verificato il transito nei loro territori prima di arrivare nell'UE.¹⁰ I ministri dell'Interno e della Giustizia degli Stati membri hanno spiegato recentemente che a loro avviso il problema principale non è rappresentato dal rafforzamento della cooperazione fra gli Stati membri, ma è piuttosto attribuibile alla mancata volontà dei paesi terzi di ammettere i loro cittadini e di assicurare un rimpatrio sostenibile. Essi si aspettano quindi chiaramente che i paesi terzi interessati siano posti sotto pressione perché siano più cooperativi, sia dalla Comunità che dagli Stati membri.

La cooperazione è necessaria a livello amministrativo per ottenere i documenti di viaggio, in vista del rimpatrio, per le persone soggiornanti illegalmente che non dispongono di documenti di viaggio validi. Oltre a ciò, all'arrivo nel paese di rimpatrio, è necessario un sostegno per la procedure di riammissione ai punti di ingresso, spesso gli aeroporti. In certi casi potrebbe rivelarsi utile negoziare, a livello politico, un accordo di riammissione che non si limiti a stabilire i principi di riammissione, ma che definisca anche le procedure e le modalità pratiche di trasporto in vista del rimpatrio e della riammissione.

La cooperazione in materia di rimpatrio e di riammissione con i paesi di origine e di transito è indispensabile e potrebbe essere sostenuta - se del caso e nei limiti delle risorse stanziare entro i tetti finanziari - con un'assistenza tecnica o finanziaria da parte dell'UE. Inoltre, il rifiuto di una cooperazione costruttiva dovrebbe far scattare il meccanismo graduale definito nella conclusione n. 36 del Consiglio di Siviglia, che potrebbe, in caso di persistente e ingiustificato rifiuto a tale cooperazione, includere l'adozione all'unanimità di misure o posizioni nel quadro della politica estera e di sicurezza comune e delle altre politiche dell'Unione europea, qualora non si sia ottenuto alcun risultato ricorrendo ai meccanismi comunitari esistenti.

2. PROGRAMMA DI AZIONE IN MATERIA DI RIMPATRIO

2.1. Approccio integrato e per fasi agli elementi interdipendenti di una politica comunitaria di rimpatrio

Tutti gli Stati membri si trovano di fronte agli stessi ostacoli per rimpatriare senza problemi e tempestivamente nei loro paesi d'origine le persone soggiornante illegalmente: mancanza di volontà di rimpatriare volontariamente; luogo di residenza o identità della persona sconosciuti; documenti di viaggio mancanti o difficoltà di

¹⁰ Cfr le conclusioni n. 33-36.

cooperazione con alcuni Stati per quanto riguarda il rilascio di documenti di identità o di viaggio; resistenza da parte delle persone oggetto delle disposizioni di rimpatrio; mancanza di adeguati mezzi di trasporto. Gli Stati membri hanno pertanto sviluppato una serie di prassi per superare queste difficoltà, e hanno acquisito esperienza applicando diverse formule o trattando con diversi paesi di rimpatrio. Il miglioramento della cooperazione fra Stati membri in base all'esperienza acquisita è di fondamentale importanza per risolvere i problemi pratici.

Lo scambio di informazioni su tali esperienze è chiaramente il primo passo per qualsiasi cooperazione fra Stati membri. Il miglioramento dei sistemi esistenti di scambio di know-how e di migliori pratiche è quindi importante, ed è il miglior punto di partenza per una futura cooperazione riuscita. Ciò comporta lo scambio di statistiche sul rimpatrio, la messa in rete delle autorità, e lo sviluppo di orientamenti sulle migliori pratiche.

Questi orientamenti non vincolanti richiedono in una certa misura un mutuo consenso sull'effetto di una determinata migliore pratica.¹¹ Inoltre, se si considera la questione di sapere se si debba organizzare una formazione congiunta per i responsabili dei rimpatri, un approccio di base comune o alcune norme minime in materia di esecuzione dei rimpatri appaiono indispensabili. Per ottenere risultati comuni nel settore della formazione, occorrono alcuni programmi o regole di formazione predefiniti.

Una cooperazione operativa concreta in termini di assistenza in singoli casi richiede ancora una volta lo sviluppo e l'osservanza di certe norme, in particolare per i casi di identificazione che richiedono lo scambio di dati personali. Inoltre, la reciproca assistenza o anche lo svolgimento di operazioni congiunte sono destinati a fallire se i funzionari di uno Stato membro preposti alla loro esecuzione non possono agire in conformità con i principi giuridici anche di altri Stati membri. Norme comuni potrebbero pertanto, se non creare, almeno facilitare la possibilità di realizzare azioni comuni. La legalità della misura d'esecuzione deve essere garantita in tutte le fasi dell'operazione di rimpatrio. Di ciò va in particolare tenuto conto nei casi in cui per il rimpatrio è necessario il transito attraverso un altro Stato membro.

Un regime vincolante di riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio deve essere considerato come un fattore chiave per un'effettiva cooperazione operativa. La Commissione ritiene che ora l'UE debba riconsiderare questo fattore chiave, poiché altrimenti la cooperazione fra gli Stati membri potrebbe rimanere a un livello rudimentale. Occorre considerare un rimpatrio come riuscito solo se la persona soggiornante illegalmente ha lasciato il territorio dell'UE piuttosto che quello di un particolare Stato membro, qualora nessun altro Stato membro abbia concesso il soggiorno legale. L'opzione privilegiata è - naturalmente - il rimpatrio sostenibile nel paese d'origine. La mera continuazione del soggiorno illegale in un altro Stato membro è ad ogni modo un'opzione insoddisfacente, anche se attualmente in pratica si verifica.

¹¹ Cfr. le migliori pratiche indicate in: UE Catalogo Schengen, Controllo delle frontiere esterne, allontanamento e riammissione: Raccomandazioni e migliori pratiche, Consiglio dell'Unione europea, 28 febbraio 2002.

Gli Stati membri devono di conseguenza garantire che l'effetto di una misura di rimpatrio non sia limitato al proprio territorio. Solo un riconoscimento reciproco vincolante delle decisioni di rimpatrio può porre le basi affinché a medio termine le attività di esecuzione, inclusa l'assistenza reciproca e la cooperazione, portino infine ai risultati desiderati. A tal fine, un ravvicinamento delle condizioni giuridiche per porre termine al soggiorno è un presupposto necessario.

Dovrebbe essere gradualmente sviluppata una politica globale comunitaria di rimpatrio, identificando misure a breve termine che possano essere immediatamente applicate. Tali misure a breve termine potrebbero concentrarsi su alcuni aspetti pratici di cooperazione operativa. Tuttavia, un vero e proprio programma d'azione in materia di rimpatrio deve includere anche misure legislative a medio termine che rendano più agevole la cooperazione fra Stati membri, come un riconoscimento reciproco vincolante delle decisioni di rimpatrio.

2.2. Cooperazione operativa fra Stati membri

2.2.1. Definizioni

A causa della differenza nei concetti e nei sistemi giuridici, la terminologia relativa al rimpatrio è varia e causa spesso confusione. Alcune definizioni comuni faciliterebbero già la cooperazione pratica migliorando la reciproca comprensione. La discussione sulla prima serie di definizioni proposte nel Libro verde è cominciata. Tali definizioni hanno ora un carattere preliminare e non vincolante; tuttavia, in una fase successiva, potrebbero servire come punto di partenza per un lavoro legislativo nel settore del rimpatrio. Un elenco di definizioni è allegato alla presente comunicazione (allegato I).

Nei documenti futuri queste definizioni comuni dovrebbero essere utilizzate quanto più possibile, per rendere più chiara la terminologia e per evitare così confusione linguistica.

2.2.2. Statistiche e scambio di informazioni

Le conclusioni del Consiglio "Giustizia e affari interni" del maggio 2001 sull'analisi comune e sul miglioramento degli scambi di statistiche sull'asilo e l'immigrazione¹² esprimono la necessità di un quadro ampio e coerente per migliorare le statistiche nel campo dell'asilo e dell'immigrazione. La Commissione presenterà entro breve un piano d'azione per attuare tali conclusioni del Consiglio. Il piano d'azione riguarderà una serie di misure, come nuovi metodi statistici e l'ampliamento delle raccolte di dati esistenti. Esso sarà applicabile alle statistiche comunitarie esistenti sulle misure di rimpatrio così come a qualsiasi statistica futura che il Consiglio potrà decidere di raccogliere.

Dei lavori sono tuttavia già cominciati su un particolare obiettivo di queste conclusioni, ossia la pubblicazione di una relazione annuale completa sulle statistiche nel campo dell'asilo e dell'immigrazione. La pubblicazione della prima relazione, sui dati del 2001, è prevista all'inizio del 2003. Nella sezione dedicata ai dati sul rimpatrio, le cifre includeranno, per ogni Stato membro, il numero totale dei

¹² Cfr. il documento 7973/01 ASIM 10 del Consiglio.

richiedenti asilo respinti e rimpatriati e delle altre persone allontanate. Inoltre, le cifre saranno suddivise a seconda del tipo di rimpatrio (volontario o forzato). Cifre affidabili e comparabili aiuteranno a mostrare più chiaramente l'entità delle sfide che gli Stati membri devono affrontare nel settore del rimpatrio.

Dopo la pubblicazione della relazione si dovrà valutare quali altri dati possano essere raccolti e come possa essere aumentata la comparabilità di quelli sul rimpatrio.

2.2.3. *Messa in rete delle autorità*

La cooperazione comincia con contatti e scambi informali. Negli ultimi anni, lo scambio di informazioni sul rimpatrio fra Stati membri è avvenuto per lo più a livello di esperti ministeriali. I funzionari competenti degli Stati membri hanno generalmente preso contatto su base ad hoc, in occasione di colloqui bilaterali o multilaterali, workshop, riunioni, convegni o seminari, non necessariamente tenutisi nel quadro dell'UE. Non esiste un quadro d'insieme sistematico dell'organizzazione e delle responsabilità dei servizi nazionali incaricati dell'esecuzione dei rimpatri, cosa che faciliterebbe i contatti professionali fra i funzionari dei diversi Stati membri.

Un elenco aggiornato e facilmente accessibile dei punti di contatto nazionali, inclusi i punti di contatto delle unità nazionali che si occupano dei documenti di viaggio per il rimpatrio e altri servizi collegati inerenti all'esecuzione, faciliterebbe pertanto i contatti con i servizi preposti degli altri Stati membri.

La Commissione ha cominciato a sviluppare una rete di informazione e coordinamento (ICONet) accessibile sul web, concepita come un sito Intranet sicuro per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri fornito dalla Commissione. Tale sito potrebbe comportare una sezione per i servizi che si occupano del rimpatrio: questa sezione potrebbe fornire elenchi delle autorità (centrali) incaricate dell'esecuzione dei rimpatri, che potrebbe essere aggiornato in tempo reale.

La Commissione inserirà, nella rete di informazione e coordinamento (ICONet) accessibile sul web, una sezione dedicata al rimpatrio che fornirà dettagli per i contatti con i servizi nazionali incaricati dell'esecuzione dei rimpatri.

2.2.4. *Esperienze migliori e linee guida*

Lo scambio di migliori pratiche è un altro importante strumento per una cooperazione operativa. Sulla base dell'esperienza acquisita nel quadro di Schengen, gli Stati membri hanno già adottato, il 28 febbraio 2002, un catalogo con raccomandazioni e migliori pratiche in materia di allontanamento e riammissione.¹³ Lo stesso giorno il Consiglio ha adottato delle conclusioni sull'ottenimento dei documenti di viaggio per il rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente. Sulla base delle risposte fornite dagli Stati membri a un questionario, sarà elaborata una visione d'insieme sulle diverse esperienze svolte nella pratica con i lasciapassare (ad

¹³ UE Catalogo Schengen, Controllo delle frontiere esterne, allontanamento e riammissione: Raccomandazioni e migliori pratiche, Consiglio dell'Unione europea, 28 febbraio 2002.

esempio la regolare accettazione o meno del documento di viaggio standard dell'UE
¹⁴ da parte di un paese terzo)

Tale visione d'insieme - e in futuro altre sintesi su questioni legate al rimpatrio e alla riammissione - deve essere elaborata, analizzata e discussa. Potrebbe essere presa in considerazione la stesura di un manuale di migliori pratiche, che verta al tempo stesso sulla loro attuazione e sulle risorse necessarie a questo scopo. Ciò aiuterebbe i servizi operativi a trarre profitto dall'esperienza altrui e a garantire coerenza da parte dei paesi terzi nel trattamento delle domande di rilascio e di accettazione dei documenti di viaggio per il rimpatrio. Un tale manuale potrebbe inoltre contenere orientamenti che potrebbero costituire una base comune per una formazione congiunta.

Dovrebbe essere elaborato un manuale di migliori pratiche in materia di rimpatrio e di riammissione, che contenga orientamenti per l'ottenimento di migliori risultati in base alle migliori pratiche poste in atto dagli Stati membri. La prima edizione dovrebbe vertere essenzialmente sull'ottenimento dei documenti di viaggio necessari per il rimpatrio.

2.2.5. *Formazione congiunta*

L'esecuzione dei rimpatri è un compito molto difficile e impegnativo che dovrebbe essere svolto da un servizio specializzato, e per il quale è richiesto uno specifico know-how. Ogni persona responsabile della realizzazione di un compito di così alto profilo deve possedere varie competenze, come un'adeguata conoscenza dei poteri delle autorità responsabili e del modo in cui devono essere trattate le persone oggetto di misure di rimpatrio, la capacità di gestione degli incidenti, di comprensione interculturale, la conoscenza di tecniche di negoziato. Gli Stati membri devono provvedere a fornire al personale una formazione apposita affinché gestisca gli allontanamenti in modo adeguato.

Le sfide poste dall'esecuzione dei rimpatri dovrebbero essere oggetto di seminari congiunti o di riunioni regolari fra le persone responsabili dell'elaborazione dei programmi di formazione usati negli appositi istituti. Per motivi di efficienza appare consigliabile avvalersi inizialmente della rete di istituti di formazione nazionali per la gestione delle frontiere quale prevista dal piano d'azione del Consiglio del 28 febbraio 2002¹⁵ relativo all'immigrazione illegale. In caso di responsabilità divergenti, si potrebbe prendere in considerazione l'istituzione di una rete analoga di istituti di formazione in materia di rimpatrio. Inoltre gli Stati membri dovrebbero offrire, nei propri istituti, corsi di formazione per i funzionari di altri Stati membri. Si potrebbe cominciare con temi che sono già - senza che siano necessari adattamenti - di comune interesse e che non sono incentrati su specifiche necessità legate alla legislazione nazionale.

Potrebbero tuttavia essere sviluppati programmi di formazione congiunta riguardanti anche argomenti rispetto ai quali vi siano differenze fra le prassi nazionali, come nel caso dell'impiego di strumenti di coercizione. Tali programmi potrebbero essere elaborati con maggiore facilità sulla base di norme comuni definite in orientamenti

¹⁴ Cfr. GU C 274 del 19 settembre 1996, pag. 18.

¹⁵ Doc. del Consiglio 6621/1/02 rev.1, JAI 30.

quali descritti nel paragrafo 2.2.4. Nel piano del Consiglio del 13 giugno 2002 per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea sono già state sollecitate norme comuni per quanto riguarda le misure di sicurezza standard che dovrebbero essere stabilite per il rimpatrio in aereo, via nave o con altri mezzi di trasporto.¹⁶

La definizione di norme comuni di sicurezza, la creazione di una rete di istituti di formazione in materia di rimpatrio, l'elaborazione di programmi comuni di formazione e la partecipazione a corsi di formazione di altri Stati membri dovrebbero rendere possibile un'attività di formazione congiunta intensiva.

2.2.6. *Migliore identificazione e documenti*

Va ricordato che il principale ostacolo al rimpatrio risiede nella mancanza di chiarezza sull'identità delle persone interessate e nella mancanza di documenti di viaggio adeguati. Responsabili di questa mancanza di documenti sono per lo più i potenziali candidati al rimpatrio. E' noto difatti che i paesi d'origine, in mancanza di informazioni adeguate sulla nazionalità o sull'identità degli interessati, tardano a rilasciare, o negano, i documenti di viaggio per il rimpatrio: per evitare l'allontanamento, le persone soggiornante illegalmente possono pertanto nascondere o distruggere i loro documenti di viaggio, e non raramente accade che rivendichino un'identità e/o nazionalità completamente falsa. Ciò dà spesso luogo, di conseguenza, a procedure lunghe e onerose, che comportano anche la presentazione delle persone interessate presso varie ambasciate di paesi terzi vicini o un'analisi della loro lingua o del loro dialetto.

Un elemento chiave per la soluzione dei problemi legati al rimpatrio è pertanto l'applicazione di misure di identificazione adeguate nel corso delle procedure amministrative, ad esempio presso gli uffici per il rilascio dei visti, quando è nell'interesse della persona in questione fornire dati corretti. In seguito alla proposta della Commissione il Consiglio ha approvato, nell'ambito del suo piano d'azione relativo all'immigrazione illegale del 28 febbraio 2002, l'istituzione di un sistema europeo d'identificazione dei visti on-line¹⁷. La Commissione sta attualmente valutando la fattibilità tecnica di un tale sistema di informazione sui visti.

Lo studio dovrebbe valutare in particolare un aspetto importante per il rimpatrio: l'archiviazione di una foto in formato elettronico o di altri elementi di identificazione biometrici, unitamente alla scansione del documento di viaggio esibito dalla persona che richiede il visto. La disponibilità di queste informazioni in una base dati centrale presenterebbe un notevole valore aggiunto, anche se già oggi per le domande di visto si chiedono quasi sempre delle fotografie, e i documenti di viaggio vengono fotocopiati. La difficoltà risiede nel fatto che anche le informazioni esistenti sono accessibili solo a condizione che sia disponibile il documento di viaggio corrispondente, e ciò dipende dalla volontà del titolare di presentarlo o meno - volontà che, nei casi di soggiorno irregolare, è ovviamente scarsa. Lo scopo è quindi quello di superare questo ostacolo e di poter identificare le persone senza aver bisogno della loro cooperazione. Con l'aiuto dei dati biometrici del sistema di informazione sui visti, si potrebbero rintracciare le persone soggiornante illegalmente

¹⁶ Cfr il documento 10019/02 FRONT 58 del Consiglio.

¹⁷ Il termine usato per il momento dalla Commissione è "sistema di informazione sui visti".

e fermate senza documenti e, in caso di precedenti richieste di visto, le si potrebbe identificare. La scansione dei documenti di viaggio potrebbe essere utilizzata come una chiara prova nei confronti dei paesi terzi interessati quando vengono richiesti i documenti di viaggio per il rimpatrio.

Questo sistema dovrebbe permettere di ridurre in modo significativo i tempi e i costi legati al soggiorno irregolare, compreso il periodo di trattenimento degli interessati in attesa dell'accompagnamento alla frontiera. Inoltre, la prassi di rilascio dei visti potrebbe essere riesaminata, dato che la valutazione del rischio è chiaramente diversa. L'aspetto relativo al rimpatrio nel sistema di informazione sui visti potrebbe consentire un trattamento più veloce e più agevole di tutta la pratica relativa ai visti, poiché gli Stati membri avrebbero la reale possibilità di identificare e di allontanare i viaggiatori in malafede, indipendentemente dai loro documenti o dalla rappresentanza che ha rilasciato loro il visto. I viaggiatori in buona fede trarrebbero beneficio da tale sistema.

Una funzione centrale del futuro sistema di informazione sui visti dovrebbe essere l'aspetto relativo al rimpatrio, in modo che le persone fermate negli Stati membri e trovate prive di documenti possano essere identificate grazie a dati biometrici, rendendo così possibile il recupero delle informazioni personali esistenti, in particolare la scansione del documento di viaggio quale presentato all'ufficio per il rilascio dei visti.

2.2.7. Norme sulla riammissione e sul transito fra gli Stati membri

Come indicato nel Libro verde della Commissione, la riammissione fra Stati membri avviene prevalentemente sulla base di accordi bilaterali o di una cooperazione informale.¹⁸ Nel 1999 la Finlandia ha presentato un'iniziativa volta all'adozione di un regolamento del Consiglio che determina gli obblighi fra gli Stati membri in merito alla riammissione di cittadini di paesi terzi.¹⁹ La discussione è stata sospesa in seguito ai negoziati sul trasferimento del meccanismo di determinazione della competenza in relazione alle domande d'asilo nel diritto comunitario (Dublino II)²⁰. Poiché i negoziati su questo tema sono considerevolmente progrediti, il quadro generale per la riammissione fra gli Stati membri, relativamente a tutti i cittadini di paesi terzi soggiornante illegalmente, deve essere posto nuovamente all'ordine del giorno.

Si potrebbe inoltre stabilire un quadro comune per questioni connesse al transito durante il processo di rimpatrio. Spesso è necessario utilizzare aeroporti di altri Stati membri per mancanza di collegamenti con il paese di rientro. In tali casi appare importante stabilire un quadro giuridico chiaro per la procedura di transito, ad es. uso e competenze delle scorte in transito e norme sul mancato rientro. A questo scopo la Germania ha lanciato un'iniziativa concernente una direttiva del Consiglio relativa all'assistenza durante il transito nel quadro dell'attuazione dei provvedimenti di

¹⁸ A parte il contesto della Convenzione di Dublino e il meccanismo per la determinazione della competenza in relazione alle richieste di asilo, nonché l'art. 11 della direttiva 2001/55/CE del Consiglio sulla protezione temporanea. Cfr. anche il doc. COM (2001) 127 def., art. 26 della proposta sui residenti di lungo periodo.

¹⁹ GU C 353 del 7 dicembre 1999, pag. 6.

²⁰ Cfr. COM (2001) 447 def.

espulsione per via aerea.²¹ In tale contesto, si dovrebbe tenere conto anche dell'allegato 9 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale²². Andrebbe inoltre discusso in che modo altri paesi di destinazione potrebbero essere integrati in un regime europeo di transito aereo.

È inoltre necessario trovare soluzioni pragmatiche per le persone oggetto di misure di rimpatrio che attraversano frontiere internazionali di Stati membri, in particolare nel caso di rimpatri volontari. Il problema riveste particolare importanza se la persona in oggetto proviene da un paese per cui vige l'obbligo di visto, e avrebbe pertanto bisogno di un visto per attraversare il territorio degli altri Stati membri. In tale caso, si potrebbe ipotizzare l'utilizzo di un documento di viaggio uniforme sicuro, rilasciato dallo Stato membro che rimpatria la persona, riconosciuto da tutti gli Stati membri ed equiparato a un visto.

Il quadro generale relativo alla riammissione fra Stati membri dovrà essere nuovamente posto all'ordine del giorno una volta adottato il regolamento su Dublino II in base alla proposta della Commissione.

L'assistenza al transito, in particolare nell'ambito di misure di rimpatrio per via aerea, deve essere soggetta a determinate norme. Occorrerà in seguito affrontare la questione del transito effettuato con altri mezzi di trasporto.

2.2.8. *Reciproca assistenza dei funzionari di collegamento sull'immigrazione*

I funzionari di collegamento sull'immigrazione, distaccati nei paesi di origine o di transito, hanno contatti regolari con le autorità locali, in particolare con le guardie di frontiera e con i servizi per l'immigrazione negli aeroporti. Per le operazioni legate ai rimpatri dovrebbe essere fatto ricorso a tali relazioni professionali.

All'arrivo nel loro paese delle persone rimpatriate, la presenza di un funzionario di collegamento sull'immigrazione può essere utile per facilitare la procedura di riammissione. Potrebbe essere inoltre offerta assistenza per le scorte. La rete dei funzionari di collegamento sull'immigrazione dovrebbe essere ulteriormente sviluppata a tal fine.

Qualora possibile, gli Stati membri devono offrire e fornire reciproca assistenza per facilitare il rimpatrio nei paesi interessati.

2.2.9. *Operazioni di rimpatrio congiunte*

Per vari motivi i voli charter sono sempre più utilizzati per eseguire le misure di allontanamento. Alcuni Stati membri usano piccoli charter in caso di rimpatri forzati con resistenza, cosa che si è rivelata estremamente onerosa. Altri Stati membri noleggiavano aerei più grossi per poter rimpatriare con la necessaria scorta un numero più elevato di persone. Questa prassi è anch'essa costosa, specialmente quando la capacità dell'aereo non può essere pienamente utilizzata, cosa che accade spesso quando la persona oggetto della misura di rimpatrio si rende irreperibile, è malata o

²¹ Cfr. il documento del Consiglio 10386/02 – MIGR 60 del 27 giugno 2002.
²² "Convenzione di Chicago" del 7 dicembre 1944.

oppone una resistenza troppo grande, oppure quando viene avviata un'azione legale all'ultimo momento per evitare il rimpatrio.

Gli Stati membri potrebbero eseguire i rimpatri in modo più efficace se potessero mettere in comune le loro capacità organizzando operazioni congiunte. Una volta stabiliti adeguati accordi di transito, gli Stati membri dovrebbero cercare di organizzare dei voli charter comuni per i rimpatri volontari e forzati. Voli charter comuni sono già stati organizzati nella forma di progetti pilota su base bilaterale o trilaterale fra Stati membri o altri paesi di destinazione. Lo sviluppo di questa pratica non avrebbe solo vantaggi finanziari, ma lancerebbe anche un segnale più forte.

Gli Stati membri dovrebbero organizzare operazioni di rimpatrio congiunte, cominciando dall'utilizzo di voli charter comuni su base bilaterale e multilaterale. Potrebbero inoltre essere prese in considerazione, se del caso, altre operazioni di rimpatrio congiunte, via terra o via mare.

2.2.10. *Migliore coordinamento*

Una cooperazione rafforzata come sopra descritta richiede un appropriato quadro di coordinamento. Come sopra indicato²³, la creazione di ICONet, sicura rete di informazione e coordinamento accessibile sul web, potrebbe permettere di raggiungere tale obiettivo. Oltre alle informazioni relative ai contatti, questo sito web potrebbe fornire altri servizi legati al rimpatrio. Potrebbe ad esempio contenere uno strumento che permetta on-line una notificazione di transito da uno Stato membro a un altro, per mezzo di un modulo unificato come suggerito dall'iniziativa tedesca sul transito aereo. ICONet potrebbe inoltre essere utilizzata per coordinare fra gli Stati membri i voli charter destinati all'esecuzione dei rimpatri. La rete potrebbe poi servire a fornire informazioni sui punti di contatto nei paesi terzi utili per le operazioni di rimpatrio.

Un sito web non può tuttavia sostituire gli scambi interpersonali, chiaramente necessari per raggiungere un livello avanzato di cooperazione. Come proposto dalla Commissione nella recente comunicazione su una politica comune in materia di immigrazione illegale²⁴, la cooperazione, e in particolare il coordinamento, potrebbero essere facilitati instaurando una struttura di sostegno tecnico. Ad essa sarebbero affidati compiti molteplici: la raccolta, l'analisi e la diffusione di informazioni sul rimpatrio, il coordinamento di un dialogo fra gli agenti incaricati dei rimpatri, l'organizzazione di riunioni di esperti, la preparazione di corsi comuni di formazione o il contributo all'organizzazione di operazioni congiunte sono solo alcuni esempi di ciò che potrebbe essere fatto. Per provare la propria utilità, tale struttura di sostegno tecnico dovrebbe inizialmente limitarsi a un piccolo segretariato in cui diversi esperti nazionali si concentrerebbero su determinate attività prioritarie. Una tale struttura di sostegno tecnico potrebbe essere finanziata nell'ambito del programma ARGO finalizzato alla cooperazione amministrativa²⁵, che riguarda anche la cooperazione fra gli Stati membri nel settore del rimpatrio.

²³ Cfr. 2.2.3.

²⁴ COM (2001) 672 def.

²⁵ Cfr. la decisione del Consiglio del 13 giugno 2002, GU L 161 del 19 giugno 2002, pag. 11.

Lo sviluppo della rete di informazione e coordinamento dovrebbe permettere un miglior coordinamento della cooperazione operativa rafforzata nel settore del rimpatrio. A tal fine potrebbe inoltre essere presa in considerazione l'instaurazione di una struttura di sostegno tecnico.

2.3. Norme minime comuni per garantire l'efficacia delle politiche in materia di rimpatrio

La cooperazione fra gli Stati membri quale descritta sopra, al punto 2.2, può essere fruttuosa se basata su una concezione comune delle questioni chiave. Debbono di conseguenza essere fissate a medio termine norme comuni per facilitare il lavoro dei servizi interessati e per consentire una cooperazione rafforzata fra gli Stati membri. A lungo termine tali norme dovrebbero servire per stabilire un trattamento uniforme e adeguato delle persone soggiornanti illegalmente oggetto di misure che pongono fine al soggiorno, indipendentemente dallo Stato membro che le esegue. Per questi motivi la Commissione intende prendere iniziative adeguate.

2.3.1. Riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio

Per la cooperazione operativa in materia di esecuzione dei rimpatri nell'UE, in particolare quando non vi sono controlli alle frontiere interne, è di fondamentale importanza garantire un efficace rimpatrio delle persone soggiornante illegalmente che, dopo l'emissione di una decisione di allontanamento da parte di uno Stato membro, si sono rese irreperibili e sono state prese in un altro. Una decisione di allontanamento emessa da uno Stato membro deve poter essere eseguita in un altro Stato membro senza che quest'ultimo debba emettere una nuova decisione di allontanamento. La direttiva 2001/40/CE relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi²⁶ sottolinea questa necessità, pur non avendo stabilito un quadro vincolante.

Il riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento riguardanti persone che hanno presentato richiesta d'asilo richiede un'attenzione particolare, poiché gli Stati membri interpretano la Convenzione di Ginevra in modi diversi, e concedono la protezione sussidiaria per motivi diversi. Il Consiglio europeo di Tampere del 1999 ha posto come obiettivo a lungo termine una procedura comune in materia d'asilo e uno status uniforme. Il Consiglio di Siviglia del giugno 2002 ha confermato tale obiettivo, fissando inoltre dei termini per l'adozione di direttive specifiche. La Commissione riafferma pertanto il suo approccio progressivo già proposto nella sua comunicazione del novembre 2000²⁷, sottolineando il legame fra riconoscimento reciproco e l'armonizzazione in materia d'asilo.

L'istituzione di un quadro giuridicamente vincolante di riconoscimento reciproco di tutte le misure che pongono fine a un soggiorno, in particolare le decisioni di allontanamento, dovrebbe essere integrata in una futura proposta sulle procedure di rimpatrio.

²⁶ Cfr. GU L 149 del 2 giugno 2001, pag. 34.
²⁷ COM (2000) 755 def.

2.3.2. *Accompagnamento alla frontiera*

L'accompagnamento alla frontiera, come ultimo atto dell'esecuzione del rimpatrio della persona interessata, dovrebbe essere soggetto a norme minime, che salvaguardino sia i diritti della persona interessata che l'efficacia dell'allontanamento stesso. Tali norme minime faciliteranno la cooperazione operativa fra Stati membri durante il transito o anche durante le operazioni congiunte di accompagnamento.

Finché gli Stati membri hanno sistemi di asilo diversi, si rende necessaria una salvaguardia finale del principio del non respingimento (non-refoulement) per consentire loro di rispettare gli obblighi internazionali, se il rischio di refoulement non è stato analizzato in precedenza. Tale salvaguardia finale dovrebbe comportare il rinvio alla procedura applicabile in materia d'asilo, che include un effettivo mezzo di ricorso.

Delle norme minime dovrebbero anche stabilire un giusto equilibrio fra la prevenzione di abusi dovuti a malattie simulate e la presa in considerazione della reale condizione fisica e della capacità mentale della persona interessata. Se la persona oggetto della misura di rimpatrio lamenta un malessere fisico o mentale immediatamente prima della partenza, potrebbe trattarsi di un tentativo di mandare a monte l'allontanamento, ma potrebbe anche trattarsi di un'affermazione sincera. Deve quindi essere svolta un'adeguata valutazione, specialmente per quanto riguarda i gruppi vulnerabili come i minori e le donne in stato di gravidanza. Le norme minime dovrebbero anche affrontare la questione delle condizioni che possono portare una famiglia ad essere separata durante la procedura di accompagnamento.

Gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati ad allontanare una persona anche se questa oppone resistenza (fisica). Deve essere tuttavia chiaro che le misure coercitive hanno i loro limiti. L'integrità fisica della persona interessata durante l'accompagnamento alla frontiera è di estrema importanza, e deve essere rispettato anche il suo stato psicologico. L'intensità delle misure coercitive deve essere regolata da norme. Per quanto riguarda l'accompagnamento per via aerea, gli orientamenti IATA/CAWG in materia di allontanamento e scorte (*IATA/CAWG Guidelines on Deportation and Escort*) potrebbero servire come base per l'elaborazione di disposizioni UE sull'uso delle scorte e di strumenti di coercizione.

La cooperazione nel settore dell'accompagnamento alla frontiera solleva la questione di sapere come gli Stati membri possono razionalizzare l'attuale pratica di rimpatrio in relazione a paesi di origine specifici nei casi in cui la situazione sul posto renda dubbia l'opportunità di eseguire allontanamenti per gravi motivi di ordine umanitario (un esempio attuale è l'Angola). Se gli Stati membri vogliono cooperare su questo punto, sembra logico stabilire norme comuni per la valutazione di tali situazioni. Si potrebbero ad esempio consultare organizzazioni come l'ACNUR o le amministrazioni ONU (es. UNMIK in Kosovo), nonché altri operatori competenti.

Dovrebbero essere stabilite a livello UE norme minime sull'accompagnamento alla frontiera. Esse dovrebbero prevedere, in una futura direttiva sulle norme minime per le procedure di rimpatrio, una salvaguardia finale del principio di non-refoulement, e definire orientamenti comuni per il rimpatrio in relazione allo stato fisico e alla capacità mentale della persona interessata nonché alla sua integrità durante l'operazione di accompagnamento. Dovrebbe inoltre essere stabilito un meccanismo che permetta di valutare la reale situazione di alcuni paesi, in modo da stabilire se l'accompagnamento è realizzabile o meno.

2.3.3. *Condizioni necessarie per le decisioni di allontanamento*

Le decisioni di allontanamento sono prese a livello degli Stati membri, finora in virtù del diritto nazionale. Il Consiglio ha già stabilito norme iniziali relative alle decisioni di allontanamento nella direttiva 2001/40/CE relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, adottata nel maggio 2001²⁸. Tale direttiva stabilisce, fra l'altro, che un cittadino di un paese terzo è oggetto di una decisione di allontanamento in caso di minaccia grave e concreta all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale in due serie di casi.

Per sviluppare maggiormente l'idea di riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento, la Commissione parte da una distinzione fra cause che rendono obbligatoria una decisione di allontanamento per motivi di pericolo eccezionale per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, e altri motivi legittimi che possono comportare, di norma, una decisione di allontanamento.

Questa distinzione deve tenere debitamente conto delle condizioni e delle garanzie che devono essere rispettate per porre termine al soggiorno legale di certe categorie di persone. I cittadini di paesi terzi che godono di determinati privilegi, come i residenti a lungo termine²⁹ o i familiari di un cittadino dell'Unione possono essere allontanati solo per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico³⁰. Speciale considerazione va inoltre accordata ai casi di cittadini di paesi terzi nati in uno Stato membro e che non hanno mai vissuto nel paese di cui sono cittadini.

Particolare attenzione richiede l'allontanamento di rifugiati e di altre persone beneficianti di altre forme di protezione internazionale, che possono essere allontanati solo conformemente ad obblighi internazionali come quelli della Convenzione di Ginevra del 1951 e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In generale, una decisione di allontanamento deve in ogni caso essere basata sulla situazione individuale specifica. I diritti umani della persona in oggetto e la proporzionalità della misura devono essere adeguatamente tenuti in considerazione. Deve essere prevista la possibilità di ricorso e la possibilità di chiedere la sospensione.

Si dovrebbero stabilire a livello UE delle norme minime relative alle decisioni di allontanamento, che definiscano cause per un allontanamento obbligatorio e altri tipi di motivi, che individuino i gruppi con esigenze di protezione speciale e fissino garanzie minime in materia di controllo giurisdizionale nel quadro di una futura direttiva sulle norme minime per le procedure di rimpatrio.

²⁸ Cfr. GU L 149 del 2 giugno 2001, pag. 34.

²⁹ Cfr l'art. 13 del doc. COM (2001) 127 def.

³⁰ Si vedano i chiarimenti apportati con la sentenza del 25 luglio 2002 della Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C-459/99, MRAX.

2.3.4. *Fine del soggiorno legale*

La Commissione propone che una persona possa essere obbligata a lasciare il territorio di uno Stato membro a partire dal momento in cui il suo soggiorno legale prende fine. Ciò include i casi di rifiuto di una richiesta di residenza (per motivi legati alla protezione internazionale o all'immigrazione) o di scadenza o ritiro/revoca del permesso di soggiorno (ad esempio per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale). Può anche venir posto termine al soggiorno irregolare di una persona che non ha mai soggiornato legalmente nello Stato membro interessato. Un soggiorno regolare si considera come terminato anche quando il ricorso avverso una decisione relativa al diritto di restare sul territorio dello Stato membro in questione non ha effetto sospensivo. Tutte queste persone avrebbero l'obbligo giuridico di lasciare lo Stato membro immediatamente o, se viene fissato un termine per la partenza, entro la scadenza di tale termine. Considerato a livello dell'Unione europea, l'obbligo di lasciare il territorio dovrebbe riguardare tutta l'UE e non solo uno Stato membro.

La cooperazione fra gli Stati membri garantirebbe che le persone che non sono in soggiorno regolare in uno Stato membro non ne possano lasciare il territorio per entrare in un altro Stato membro senza godere del diritto di ingresso e di soggiorno legali. A tale scopo la Commissione lavorerà al ravvicinamento di misure che pongono fine al soggiorno illegale e che siano applicabili in tutta l'UE.

2.3.5. *Trattenimento in attesa dell'accompagnamento alla frontiera*

La Commissione è consapevole della necessità, per gli Stati membri, di prevedere la possibilità di un trattenimento in attesa dell'accompagnamento alla frontiera. Va tuttavia trovato un giusto equilibrio fra l'esigenza di procedure efficaci da parte degli Stati membri e la salvaguardia dei diritti umani fondamentali della persona soggiornante illegalmente. Norme minime a livello UE che definiscano le competenze delle autorità responsabili e le condizioni necessarie per il trattenimento dovrebbero essere stabilite anche per rendere più agevole la cooperazione operativa fra gli Stati membri durante il transito o le operazioni congiunte di accompagnamento alla frontiera. Esse potrebbero riguardare:

- I motivi del trattenimento in attesa dell'accompagnamento alla frontiera. Ciò riguarda il trattenimento della persona soggiornante illegalmente per ottenere i documenti di viaggio per il rimpatrio o per impedire che l'interessato si renda irreperibile durante l'accompagnamento o durante il transito.
- L'identificazione dei gruppi che non dovrebbero, in linea generale, essere soggetti a trattenimento, o solo in condizioni specifiche:
 - bambini e minori di 18 anni non accompagnati;
 - le persone anziane, specialmente quando è necessaria una qualche forma di tutela;
 - le donne in stato di gravidanza, a meno che non vi sia un chiaro rischio di fuga e un parere medico ne autorizzi il trattenimento;
 - le persone che si trovano in gravi condizioni di salute o che sono malate mentalmente;

- persone in merito alle quali è stato stabilito, sulla base di elementi di prova indipendenti, che hanno subito torture e maltrattamenti durante una detenzione prima dell'arrivo nell'UE;
- persone gravemente disabili.
- Le disposizioni relative all'emissione del provvedimento di trattenimento. Ciò potrebbe riguardare la proporzionalità del trattenimento e le possibilità di alternative adeguate, come l'obbligo di presentarsi regolarmente alle autorità, la residenza obbligata, il versamento di una cauzione o anche il monitoraggio elettronico.
- Le disposizioni relative al controllo giurisdizionale. Un organo giudiziario deve essere competente a emettere o a rivedere il provvedimento di trattenimento.
- La durata massima del trattenimento in attesa dell'accompagnamento alla frontiera. Anche se nei motivi per il trattenimento (ad esempio per identificare o una persona o per evitare che si renda irreperibile) vi è, insita, una limitazione nel tempo, la Commissione ritiene necessario prevedere una durata massima assoluta, nonché dei termini per il controllo giurisdizionale sulla continuazione del trattenimento.
- Le disposizioni sulle condizioni del trattenimento, in particolare l'alloggio ma anche l'assistenza legale, per garantire un trattamento umano in tutti i centri di trattenimento degli Stati membri. La Commissione ritiene che, per quanto riguarda l'alloggio, le persone oggetto di misure di rimpatrio dovrebbero essere per quanto possibile separate dai detenuti, per evitare qualunque criminalizzazione.

Dovrebbero essere stabilite a livello UE, nel quadro di una futura direttiva sulle norme minime per le procedure di rimpatrio, norme minime sul trattenimento in attesa dell'accompagnamento alla frontiera, che definiscano le competenze delle autorità responsabili e le condizioni necessarie per il trattenimento.

2.3.6. *Prove di partenza e di reingresso*

Come indicato nel Libro verde, una prova soddisfacente della partenza appare importante, in particolare nei casi di rimpatrio volontario, per garantire un rimpatrio sostenibile e consentire un trattamento preferenziale a chi rientra spontaneamente, in particolare per evitare che in tali casi alle persone venga negata in seguito l'autorizzazione al reingresso legale nell'UE per la mancanza di una prova della precedente partenza volontaria. Una possibilità consisterebbe nell'introdurre incentivi affinché le persone interessate da tali misure siano indotte a presentarsi personalmente al consolato di uno Stato membro nel paese di origine. Eventualmente, la prova della partenza potrebbe essere rilasciata anche da un'organizzazione affidabile, coinvolta nel processo di rimpatrio.

Applicando il principio della priorità dei rimpatri volontari, si dovrebbero esaminare le conseguenze giuridiche del rimpatrio volontario o forzato su una successiva richiesta di reingresso. Il rifiuto di concedere in seguito un visto per rientrare nell'UE non dovrebbe basarsi esclusivamente sul fatto che la persona in questione ha soggiornato in precedenza in uno Stato membro illegalmente, se essa è rientrata

volontariamente. D'altro canto, si dovrebbero imporre restrizioni in caso di rimpatrio forzato.

Sono necessarie definizioni comuni per determinare le circostanze in cui è esclusa una nuova richiesta di visto o di permesso di soggiorno. Potrebbero essere usati a questo fine la notifica nell'elenco del SIS relativo agli ingressi negati in base all'articolo 96 della Convenzione che attua l'accordo di Schengen o il futuro sistema di informazione sui visti.

2.4. Elementi per programmi integrati di rimpatrio

Nell'ultimo decennio, la comunità internazionale in generale ha sviluppato diversi tipi di programmi di rimpatrio e modelli di esecuzione. Vi sono fondamentalmente due tipi di processi di rimpatrio: un rimpatrio rigorosamente volontario - nell'ambito del quale una persona decide spontaneamente di tornare nel proprio paese ed è aiutata a farlo - e situazioni in cui le pubbliche autorità obbligano una persona al rimpatrio, conformandosi debitamente al diritto internazionale e ai diritti umani dell'interessato. Esiste anche una situazione ibrida in cui una persona accetta l'obbligo di rimpatrio e anche l'assistenza delle autorità.

Le organizzazioni internazionali sono state particolarmente attive in questo campo per quanto riguarda tutti i tipi di rimpatri, e hanno gestito progetti finanziati sia dalla Comunità europea che a livello nazionale con vari gradi di successo, a seconda delle circostanze. In generale l'esperienza della Commissione, a partire dalle azioni congiunte adottate dal 1997 al 1999³¹ nel quadro del "terzo pilastro" del trattato di Maastricht, che hanno preceduto l'istituzione del Fondo europeo per i rifugiati nel 2000³², ha mostrato che i progetti di rimpatrio riusciti richiedono tutti i seguenti elementi, o la maggior parte di essi: consigli e consultazioni preliminari al rimpatrio, formazione/aiuto all'occupazione, assistenza al viaggio e/o alla risistemazione nel paese d'origine/di alloggio, follow-up e assistenza dopo il rimpatrio. Inoltre, l'organismo che si occupa dell'esecuzione di questi progetti deve avere sufficienti legami con le autorità e con gli ambienti non governativi del paese d'origine, nonché strutture adeguate sul campo (ad esempio personale locale, almeno su base temporanea, con conoscenza delle lingue locali), e le competenze necessarie per selezionare, se del caso, persone potenzialmente in grado di reinserirsi una volta rimpatriate. Dall'analisi dei progetti legati al rimpatrio e finanziati con tutti questi strumenti, emerge chiaramente che questi progetti sono principalmente concentrati in un numero limitato di Stati membri. Ciò è dovuto alle circostanze proprie degli Stati membri, sia al numero di potenziali candidati al rimpatrio che alla necessità di finanziamento di altri aspetti, come le strutture di accoglienza o i programmi di reinserimento.

Rispetto a tali fattori deve essere soppesato il rapporto costo/benefici dei programmi di rimpatrio. Alcuni progetti (ad esempio riguardanti i Somali che vivono in Europa) possono avere un costo pro capite molto elevato, e vi sono poi fattori praticamente non quantificabili, come la probabilità che le persone rimpatriate cerchino di tornare nel paese ospitante. Il fatto che una persona, una volta tornata nel paese d'origine, vi rimanga, dipende da una serie di fattori, come lo status giuridico nel paese ospitante,

³¹ Linee di bilancio B7-6008 e B-5-803.

³² Decisione del Consiglio del 28 settembre 2000 (2000/596/CE), GU L 252 pag.12.

il rilascio di documenti di viaggio che le consentano di emigrare di nuovo, la situazione economica e familiare, ecc.

I potenziali candidati al rimpatrio dovrebbero essere informati - il più presto possibile - delle possibilità di rimpatrio volontario nel loro paese d'origine. Tali informazioni dovrebbero includere dati sui programmi di rimpatrio, sulla possibilità di formazione professionale o d'altro tipo, sulla situazione nel paese d'origine e sulle possibilità di avviare una nuova vita. Una formazione professionale o d'altro tipo, che potrebbe essere utile nel paese di rimpatrio, potrebbe essere offerta prima del rimpatrio o nello stesso paese di rientro. Assistenza e consulenza dovrebbero essere offerte in tutte le fasi del processo di rimpatrio, dall'inizio del soggiorno nello Stato membro fino a qualche tempo dopo l'arrivo nel paese di destinazione per un rimpatrio duraturo. In linea generale, dovrebbero essere valutati gli incentivi che incoraggino al rimpatrio volontario i potenziali candidati. La Commissione ha pertanto ordinato uno studio sugli incentivi per il rimpatrio, che sarà disponibile entro la fine dell'anno. Sulla base di questo studio dovranno essere prese in considerazione ulteriori misure per creare incentivi sufficienti al rimpatrio.

La conclusione generale da trarre dalla passata esperienza di gestione dei programmi di rimpatrio è che questi devono essere elastici per quanto riguarda i tempi e l'amministrazione, per poter rispondere alla situazione sul campo. Ciò richiede un uso più coerente di programmi sia comunitari che nazionali, col supporto di chiari orientamenti a tal fine.

Oltre alle azioni congiunte del 1997-1999 e al Fondo europeo per i rifugiati, la Commissione ha anche utilizzato la linea di bilancio B7-667 (per la quale sarà proposta una base giuridica entro la fine del 2002) in relazione alle attività del Gruppo ad alto livello "Asilo ed immigrazione" per le questioni legate ai rimpatri. La Commissione avvierà entro breve una fase di esame del futuro del Fondo europeo per i rifugiati, di cui uno dei principali aspetti è il rimpatrio volontario. Date le richieste del Consiglio europeo di Siviglia³³, la Commissione dovrà riflettere su meccanismi di rimpatrio ottimali, sia dal punto di vista finanziario che del coordinamento. La Commissione presenterà una relazione al Consiglio all'inizio dell'autunno 2002 sugli aspetti di bilancio delle conclusioni del Consiglio europeo.

L'assistenza finanziaria al rimpatrio dovrebbe coprire i rientri volontari, i rimpatri forzati e il sostegno al rimpatrio dei migranti irregolari nei paesi di transito.

Per quanto riguarda il rientro volontario, l'assistenza finanziaria riguarderebbe il rimpatrio e il reinserimento delle persone in soggiorno sia irregolare che regolare, se esse desiderano tornare nel proprio paese e se vi è un interesse pubblico nell'aiutarle. Voci di spesa quali i costi di viaggio individuali, il trasporto di beni personali, le prime spese dopo il rimpatrio, nonché un finanziamento ridotto per l'avvio potrebbero essere prese in considerazione in questo quadro.

Il secondo aspetto di un tale programma di assistenza finanziaria - strettamente limitato alle persone soggiornante illegalmente - consisterebbe in un sostegno finanziario per le misure d'esecuzione. Questo aspetto contribuirebbe a sottolineare la necessità di solidarietà e ripartizione degli oneri fra gli Stati membri nel settore del

³³

Cfr. il punto 33 delle conclusioni.

rimpatrio, in relazione ad esempio alle spese di viaggio per le persone interessate e le scorte.

Il terzo aspetto di un'assistenza finanziaria per il rimpatrio verterebbe sull'intercettazione. I paesi terzi potrebbero essere assistiti nel rimpatriare migranti irregolari nella misura in cui questi non soddisfino le condizioni d'ingresso nel paese interessato, non abbiano necessità di protezione internazionale e siano in transito allo scopo di entrare illegalmente nell'UE.

L'UE dovrebbe sviluppare un proprio approccio per programmi integrati di rimpatrio. Tali programmi dovrebbero riguardare tutte le fasi del processo di rimpatrio: la fase precedente la partenza, il rimpatrio propriamente detto, l'accoglienza e il reinserimento nel paese di rientro.

I programmi integrati di rimpatrio dovrebbero essere concepiti su misura paese per paese, in modo da tenere debitamente conto della specifica situazione, del numero di casi e delle necessità dei paesi interessati.

Dovrebbe essere più approfonditamente presa in considerazione la possibilità di uno strumento finanziario che possa riguardare il rimpatrio volontario, il rimpatrio forzato e un sostegno al rimpatrio dei migranti irregolari nei paesi di transito. La Commissione tornerà sulla questione entro breve, quando presenterà la relazione sugli strumenti finanziari nel settore dell'immigrazione e dell'asilo.

2.5. Intensificazione della cooperazione con i paesi terzi

Per rafforzare la cooperazione e migliorare la complementarità e la coerenza delle azioni esterne dell'Unione, si dovrebbe continuare a intensificare la cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di rimpatrio, caso per caso, nell'ambito dell'elaborazione o della revisione dei documenti di strategia per paese e regionali - elaborazione o revisione che rientra nelle competenze della Commissione e a cui sono pienamente associati gli Stati membri. Dovrà inoltre essere sempre presa in considerazione la specifica situazione dei paesi candidati, il che include il pieno ricorso ai meccanismi degli accordi di associazione.

2.5.1. Cooperazione amministrativa rafforzata

L'intensificazione della cooperazione coi paesi terzi in materia di rimpatrio comincerebbe con un rafforzamento della cooperazione amministrativa. Se del caso, l'UE potrebbe offrire un sostegno allo sviluppo di istituzioni e capacità per l'accoglienza e il reinserimento delle persone rimpatriate. Potrebbe essere altresì presa in considerazione una cooperazione tecnica. Dovrebbe prestarsi principalmente attenzione a tutte le misure di reinserimento, che contribuiscono a garantire un rimpatrio duraturo, come ad esempio un sostegno iniziale per l'alloggio o il reinserimento sul mercato del lavoro, compresa la formazione professionale. L'aspetto del rimpatrio, infine, dovrebbe far parte del dialogo politico generale col paese interessato sulle questioni legate all'immigrazione.

L'UE dovrebbe promuovere un rafforzamento della cooperazione amministrativa con i paesi terzi, che dovrebbe intervenire in tutte le fasi e a tutti i livelli del processo di rimpatrio.

2.5.2. *Accordi comunitari di riammissione*

Il Consiglio europeo di Siviglia ha anche sollecitato un'accelerazione delle conclusioni degli accordi di riammissione già in corso di negoziazione. Come precedentemente dichiarato nel Libro verde, la Commissione farà quindi uno sforzo ulteriore per proseguire i negoziati in corso al fine di completarli a tempo debito e - per quanto possibile - in linea con le direttive di negoziato fissate. Per raggiungere questo obiettivo sarà necessario, da parte degli Stati membri, un grado maggiore di sostegno politico e diplomatico di quanto essi siano stati disposti a offrire fino a questo momento. Dall'andamento estremamente diversificato dei negoziati con i primi sette paesi, tuttavia, si può già trarre una conclusione importante. Poiché gli accordi di riammissione sono principalmente nell'interesse della Comunità, i paesi terzi sono naturalmente molto riluttanti ad accettarli. La loro conclusione positiva, pertanto, dipende in larga misura dagli incentivi positivi (effetto "leva") di cui dispone la Commissione, ed è importante osservare che, nel settore JAI, la Commissione ha ben poco da offrire in cambio. In particolare, facilitazioni nel rilascio dei visti o l'eliminazione del requisito del visto sono un'opzione realistica solo in casi eccezionali (es. Hong Kong, Macao), ma non nella maggior parte dei casi. E' pertanto fondamentale riflettere più approfonditamente su quali altri incentivi, non solo dal settore JAI ma da tutti i settori della Comunità (ad es. espansione del commercio, assistenza tecnica/finanziaria, aiuti supplementari allo sviluppo, ecc.), potrebbero essere offerti in cambio ai paesi interessati. Benché il Consiglio europeo di Siviglia abbia sottolineato - ancora una volta - la volontà dell'UE di fornire, nei limiti delle prospettive finanziarie, un'adeguata assistenza tecnica e finanziaria, non è stata data alcuna risposta soddisfacente alla domanda su come procedere con quei paesi che, nonostante tale offerta, non sono interessati a concludere accordi di riammissione.

La Commissione porterà pertanto avanti la sua riflessione sugli incentivi o le misure di compensazione nel contesto degli accordi di riammissione, in consultazione con gli Stati membri, e in particolare riflettendo sulla possibilità di aumentare la complementarità con altri settori, includendo misure politiche e diplomatiche da parte degli Stati membri, per contribuire a raggiungere gli obiettivi comunitari nel settore del rimpatrio e della riammissione.

2.5.3. *Regimi e accordi di transito e di ammissione con altri paesi terzi*

Quando non è possibile o opportuno il rimpatrio diretto nel paese di origine, dovrebbero essere esaminate altre forme di cooperazione con i paesi terzi. In particolare, nel caso di ostacoli pratici, come collegamenti complicati o inesistenti con il paese d'origine, si potrebbero stabilire dei contatti con i possibili paesi di transito per ottenere il loro sostegno in relazione al transito - volontario o meno -, attraverso il loro territorio, delle persone oggetto di misure di rimpatrio.

Disposizioni in materia di transito dovrebbero essere sistematicamente incluse in ogni accordo comunitario di riammissione e, in assenza di tali accordi, dovrebbero essere previsti, se del caso, accordi di transito separati.

3. CONCLUSIONI

In virtù del mandato del Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno, la Commissione presenta in questa sede gli elementi essenziali di un programma d'azione in materia di rimpatrio, che il Consiglio è invitato ad approvare entro la fine dell'anno.

La Commissione ha individuato una serie d'azioni, in particolare nel settore della cooperazione operativa, che richiedono un impegno più forte dei servizi degli Stati membri incaricati dell'esecuzione, e che potrebbero essere realizzate a breve termine. Inoltre, un programma comunitario d'azione in materia di rimpatrio deve passare per l'elaborazione di tutto un insieme di misure a medio termine a livello dell'UE. Ciò dovrebbe includere un rafforzamento della cooperazione operativa in base a un coordinamento comune e - se del caso - adattamenti legislativi.

Il Consiglio è invitato ad approvare il programma d'azione in materia di rimpatrio entro la fine dell'anno conformemente al mandato del Consiglio europeo di Siviglia.

ALLEGATO –Definizioni

Termine	Definizione
Rimpatrio	Comprende il processo del ritorno nel proprio paese di origine, di transito, o in un altro paese terzo, e include le fasi di preparazione e di attuazione. Il rimpatrio può essere volontario o forzato.
Persona soggiornante illegalmente	Qualsiasi persona che non soddisfi, o non soddisfi più, le condizioni di presenza o soggiorno sul territorio dello Stato membro dell'Unione europea.
Persona in ingresso irregolare	Qualsiasi persona che non soddisfi le condizioni di ingresso sul territorio degli Stati membri dell'Unione europea.
Rimpatrio volontario	La partenza, assistita o meno, verso il paese di origine, di transito, o verso un altro paese terzo, per volontà dell'interessato.
Rimpatrio forzato	Il ritorno obbligato nel paese di origine, di transito, o in un altro paese terzo, in base a un atto amministrativo o giuridico.
Riammissione	Atto con cui uno Stato accetta il reingresso di un individuo (un suo cittadino, un cittadino di un paese terzo o un apolide) di cui sono stati riscontrati l'ingresso, la presenza o il soggiorno illegali in un altro Stato.
Accordo di riammissione	Accordo che definisce obblighi reciproci per le parti contraenti, così come procedure amministrative e operative dettagliate, per facilitare il rimpatrio e il transito di persone che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno nello Stato richiedente.
Allontanamento	Atto giuridico o amministrativo che dichiara - qualora applicabile - l'illegalità dell'ingresso, della presenza o del soggiorno, o che pone fine alla legalità di un soggiorno precedentemente regolare, ad es. in caso di reati.
Ordine di allontanamento	Decisione giuridica o amministrativa volta a definire il fondamento giuridico dell'allontanamento.
Trattenimento in attesa dell'accompagnamento alla frontiera	Atto esecutivo, che consiste nella privazione della libertà personale, all'interno di una struttura chiusa, ai fini dell'esecuzione di un rimpatrio.
Provvedimento di trattenimento	Decisione giuridica o amministrativa che costituisce il fondamento giuridico del trattenimento in attesa dell'accompagnamento alla frontiera.
Accompagnamento alla frontiera	Atto esecutivo, che comporta il trasporto fisico fuori dal paese.
Ordine di accompagnamento alla frontiera	Decisione giuridica o amministrativa volta a definire il fondamento giuridico dell'accompagnamento alla frontiera (in alcuni sistemi giuridici sinonimo di ordine di allontanamento).
Reingresso	Ammissione di un cittadino di un paese terzo o di un apolide sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea dopo una precedente partenza.
Respingimento	Rifiuto dell'ingresso in uno Stato.
Transito	Passaggio attraverso un paese durante il viaggio dal paese di partenza a quello di destinazione.