

---

**ADiM BLOG**  
**Maggio 2021**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*Recenti sviluppi in tema di rimpatri volontari e reintegrazione:  
la nuova strategia europea tra potenzialità e criticità*

*Giulia Santomauro*

Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparate  
Università La Sapienza di Roma

*Parole Chiave*

*Rimpatri volontari – Reintegrazione – Cooperazione con paesi terzi – Immigrazione irregolare –  
Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo*

*Abstract*

*La Commissione europea recentemente ha pubblicato la prima strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione degli stranieri extra-europei "illegalmente" presenti nel territorio dell'Unione. Il documento rientra nel contesto degli obiettivi enunciati dal Patto sulla Migrazione e l'Asilo e mira a promuovere il rimpatrio volontario come via privilegiata per la gestione dell'immigrazione irregolare. A tal fine, nella strategia vengono illustrate le principali lacune attualmente presenti nel sistema a cui si tenta di porre rimedio, avanzando una serie di proposte concernenti le diverse fasi del rimpatrio. L'approccio presentato, dall'altra parte, solleva dubbi inerenti al rispetto dei diritti fondamentali dei migranti, sebbene includa, in certa misura, elementi di opportunità.*

## 1. Introduzione

Lo scorso 27 aprile la Commissione europea ha presentato una [comunicazione](#) avente ad oggetto la nuova strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione dei cittadini di paesi extra-europei presenti “illegalmente” nello spazio dell’Unione. Riconsiderare la gestione di tale materia si inserisce entro il più ampio obiettivo di contenimento dei flussi di stranieri irregolari del [Patto sulla Migrazione e l’Asilo](#) di settembre 2020, nel quale già si prospettava lo sviluppo di un “sistema europeo comune per i rimpatri”. In effetti, è la stessa Commissaria per gli Affari interni, Ylva Johansson, a dichiarare che, finora, la politica sui rimpatri si è rivelata in gran parte fallimentare (v. il [Comunicato stampa](#) della Commissione europea).

Al fine di cambiare rotta, una delle risposte fondamentali fornite dalla Commissione può rinvenirsi nella [proposta di refusione della c.d. direttiva rimpatri](#) (per un commento v. il post di Rossana Palladino, [Efficacia dei rimpatri e tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti: quale equilibrio nelle prospettive di riforma della direttiva rimpatri](#), in questo blog). Inoltre, la strategia deve essere letta congiuntamente soprattutto alla [proposta modificata di regolamento sulle procedure di asilo](#) e alla [proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione](#), dal momento che queste mirano a colmare le lacune procedurali esistenti all’interno dell’Unione, istituendo un collegamento chiaro e coerente tra la procedura di asilo e quella di rimpatrio.

A fronte di ciò, bisogna premettere che, in base alla attuale [direttiva 2008/115/CE](#), il *return* di un cittadino di Stato terzo irregolarmente soggiornante a seguito di una decisione di rimpatrio può avvenire “**in adempimento volontario**” ovvero “**forzatamente**”. Nel primo caso, lo straniero *teoricamente* decide, appunto, di partire in modo intenzionale, in forma assistita o spontanea, entro un lasso di tempo solitamente tra i sette e i trenta giorni, per il proprio paese di origine, per un paese di transito in conformità di accordi di riammissione dell’Unione o bilaterali tra Stati membri e paesi terzi o, ancora, di altre intese che ne consentano l’allontanamento verso un altro paese terzo in cui sarà accettato (art. 7). Nella seconda ipotesi, ci si riferisce, invece, all’allontanamento del soggetto “tramite tutte le misure necessarie”, a condizione, però, che gli strumenti utilizzati siano proporzionati allo scopo del rimpatrio e che vi sia l’osservanza dei principi di integrità e dignità dell’individuo (art. 8).

L’interesse dell’Unione nel privilegiare le partenze volontarie non consta solamente nell’intento di evitare, ove praticabile, l’uso di misure coercitive e di prendere in considerazione le prospettive dello straniero, ma è fortemente connesso, altresì, a quello di ridurre il rischio di fuga e di conseguenti movimenti non autorizzati dei migranti irregolari. Vi sono, peraltro, legittime ragioni di natura economica poiché il ritorno volontario è mediamente meno oneroso di quello obbligatorio, non contemplando, ad esempio, i costi della detenzione amministrativa dei migranti nelle more del rimpatrio (v. Comunicazione, p. 5).

Appare, dunque, rilevante svolgere alcune riflessioni sulla strategia proposta dalla Commissione, specialmente per comprendere se il percorso delineato includa un più equilibrato bilanciamento tra le esigenze dell'Unione e la tutela delle garanzie spettanti alla persona migrante, in conformità al diritto internazionale e dell'UE.

## *2. Alcuni aspetti problematici dell'iter del rimpatriando: come superare l'ambiguità dell'elemento "volontario"?*

Sebbene la priorità a favore del ritorno "volontario" della Commissione possa essere certamente condivisibile, bisogna sottolineare che il confine tra questo concetto e quello di allontanamento "forzato", talvolta, si è rivelato piuttosto labile, al punto che in alcuni studi il rimpatrio assistito è stato indicato come una "*soft deportation*" (v., ad esempio, il [contributo di A. Leerkes, R. van Os, E. Boersema](#)). In questa prospettiva, sono emersi molteplici interrogativi in dottrina circa la compatibilità dell'approccio complessivo dell'Unione all'ambito dei rimpatri con il rispetto dei diritti umani dei migranti.

Tra le principali criticità che concernono i rimpatri non definibili propriamente come "forzati" emerge, anzitutto, quella relativa alla presunta volontarietà dello straniero a fare ritorno nel paese da cui proviene o in un altro paese terzo. È palese, in effetti, come questo termine continui, in un certo senso, a risultare fuorviante nella nuova strategia, dal momento che il ritorno, benché possa essere attuato in forma collaborativa e assistita, rimane comunque *obbligatorio* per lo straniero di cui si accerta il soggiorno come irregolare nella decisione di rimpatrio ai sensi della legislazione nazionale dello Stato membro interessato e di quella dell'UE. In tal senso, la prospettiva preferibile verso cui indirizzare i tentativi di risanamento delle problematiche riscontrabili nel regime vigente sembrerebbe essere, piuttosto, quella del rafforzamento del sistema di orientamento del rimpatriando cosicché da rendere la sua scelta quanto più possibile *libera, consapevole e informata*.

A questo proposito, pare sia da valutare positivamente il focus della strategia sulla **fase della consulenza** allo straniero che non ha diritto di soggiornare nell'UE. La Commissione sembra riservare un'attenta considerazione specialmente alla formazione dei consulenti che indirizzano il processo di ritorno dello straniero, esaminando insieme le opzioni disponibili per i singoli casi. In particolare, grazie anche ad un accrescimento del fondo di spesa destinato al settore già a partire dal bilancio 2021-2027, si prevede di investire sul *return counselling* offrendo orientamenti sulle *best practices* e un programma di apprendimento condiviso, unitamente all'istituzione di un curriculum comune per gli esperti. In tal modo, l'esame individuale su cui deve fondarsi la valutazione inerente alla situazione del migrante dovrebbe divenire sia più omogeneo tra Stati membri, sia, presumibilmente, più incentrato sui bisogni specifici e le potenziali vulnerabilità del rimpatriando.

Inoltre, nella comunicazione si fa cenno al fatto che dovrebbe essere disposto un accrescimento dell'ausilio tecnico per l'armonizzazione delle pratiche da parte della **rete ad**

**alto livello per i rimpatri**, nella quale saranno presenti i rappresentanti degli Stati membri, e del **coordinatore dei rimpatri**, che dovrebbe agevolare il dialogo tra i vari *stakeholder*, nell'ottica di una valorizzazione delle risorse stanziato.

In questo quadro, suscita, tuttavia, alcune perplessità **il ruolo di Frontex**, che viene ulteriormente potenziato, rendendo l'Agenzia una delle protagoniste delle attività di rimpatrio. L'Agenzia, invero, viene incaricata di fornire supporto operativo e logistico agli Stati membri in tutte le fasi del ritorno volontario, compresa quella della formazione degli esperti, della consulenza pre-partenza, dello spostamento e della reintegrazione dei migranti, al fine di rendere maggiormente *efficiente* l'intero sistema. Più nello specifico, secondo la strategia, Frontex dovrebbe nominare quanto prima un vicedirettore esecutivo *ad hoc* ed assumere i compiti dell'*European Return and Reintegration Network* – ossia una rete "ibrida" composta da autorità nazionali e ONG che si occupa di diversi aspetti della gestione dei rimpatri volontari – nella metà del 2022, avviando un progetto pilota proprio a partire dal mese di maggio 2021.

La domanda che inevitabilmente sorge, perciò, è se designare Frontex come attore di primo piano nel contesto dei rimpatri volontari possa rappresentare la scelta più appropriata per assicurare ritorni *dignitosi* nel pieno soddisfacimento del principio di *non-refoulement*. Difatti, nonostante lo scopo principale dell'Agenzia sia il presidio delle frontiere esterne nel rispetto dei diritti fondamentali e che quest'ultima componente sia stata, peraltro, rafforzata nel [regolamento \(UE\) 2019/1896](#), non può essere ignorata la questione della scarsa trasparenza rispetto alle condotte poste in essere dal suo personale nei confronti dei migranti durante le operazioni congiunte. Da ultimo, il *deficit* relativo all'ottemperanza degli obblighi di diritto internazionale e dell'UE nella materia *de qua* dell'Agenzia sarebbero avvalorati dagli episodi recentemente riportati di *push backs* nel Mar Egeo dalla Grecia alla Turchia, per i quali Frontex è stata accusata di essere coinvolta.

### ***3. Un fattore centrale per la reintegrazione del rimpatriato: la cooperazione con e tra i paesi terzi***

La seconda sfida cruciale per la buona riuscita di un ritorno volontario consiste, evidentemente, nel prospettare una reintegrazione *sostenibile* del migrante nel paese di origine o in un altro paese terzo. In tal senso, idealmente, dal ritorno volontario dovrebbe poter trarre beneficio non solo il soggetto interessato, ma anche il paese che accetta e investe su quel rimpatrio. Alla realizzazione di questo circolo virtuoso, tuttavia, si frappongono diverse difficoltà, fra le quali figurano una *governance* pubblica e condizioni socio-economiche spesso insufficienti nei paesi terzi, in aggiunta alla frammentazione degli approcci tra Stati membri.

In merito a ciò, la strategia pone in risalto prevalentemente la necessità di **maggiore complementarità e coerenza** tra i diversi *quality standards* adottati, in termini di assistenza ai

migranti e con riferimento ai vari programmi di cooperazione nazionali avviati finora dagli Stati membri. Questo aspetto sarebbe, in effetti, imprescindibile per evitare di compromettere il grado di successo per l'accoglienza del rimpatriato, così come la fiducia stessa dei migranti e dei paesi extra-europei nel processo di ritorno. Il rischio, peraltro, sarebbe altrimenti quello del noto fenomeno dei movimenti indesiderati all'interno dell'Unione poiché i migranti potrebbero essere spinti a dirigersi irregolarmente nello Stato membro con condizioni migliori per la reintegrazione.

Si rileva, inoltre, un rinnovato interesse per l'opportunità di continuare a promuovere **il ritorno volontario e la reintegrazione di migranti da paesi terzi di transito e destinazione ai paesi di origine** e si menziona l'ipotesi di creare nuove *partnership* a livello regionale o multilaterale a tale scopo. Questo sistema "trilaterale" dovrebbe essere intensificato in virtù delle esperienze positive già sperimentate, tra cui spicca il programma [EU-OIM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration](#) attivo da dicembre 2016 nello scenario africano e che durante l'epidemia da Covid-19 ha permesso di rimpatriare volontariamente una cifra significativa di migranti verso i loro paesi di origine, anche tramite l'istituzione di corridoi umanitari.

Al momento, vi sono [24 paesi extra-europei che cooperano stabilmente per il ritorno dei migranti irregolari](#) sulla base di accordi riammissione che comportano, come contropartita, il trattamento più favorevole dei cittadini di tali paesi in materia di visto. Questa linea di *policy* rappresenta la principale "arma" dell'Unione per coinvolgere un numero crescente di paesi terzi nelle procedure di riammissione, come emerge altresì da una [nota](#) di febbraio 2021, nella quale la Commissione discute della valutazione del livello di cooperazione di ben 39 Stati extra-europei con cui vi sono trattative in corso.

Ciononostante, il problema della vera e propria **capacity dei paesi extra-europei** per la gestione del processo di reintegrazione, sembra essere risolta in maniera alquanto "sbrigativa" dalla Commissione. Nella strategia, infatti, ci si limita a segnalare che si provvederà a incrementare le potenzialità delle comunità di origine e le competenze degli operatori impegnati nel processo tramite lo sviluppo di attività di programmazione nei paesi partner. In questo contesto, si prevede di includere iniziative volte all'istruzione e la formazione professionale, nonché alla creazione di posti di lavoro per i migranti. In aggiunta al coinvolgimento delle autorità governative dei paesi terzi, si auspica, poi, la mobilitazione del settore privato e della società civile, affinché sia possibile rispondere alle esigenze più disparate dei rimpatriati, come quelle di tipo psico-sociale. A tale proposito, non vengono fornite, però, particolari specificazioni relativamente alle modalità e agli strumenti concreti che verranno messi in atto sul piano pratico. La strategia si limita, invero, ad accennare all'impegno che verrà dedicato per accrescere la sinergia tra le politiche di reintegrazione a livello nazionale e locale ed un uso più coordinato delle risorse finanziarie, in modo da prevenire la costituzione di sistemi "paralleli" a quelli ufficiali. I soggetti atti ad incentivare il progresso dell'assetto legale, programmatico e operativo della reintegrazione dei paesi

partner assieme agli Stati membri, sono individuati oltre che nella Commissione, nel Servizio europeo per l'azione esterna, nelle delegazioni dell'UE, nell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e, ancora, in Frontex.

Il panorama della reintegrazione appare, d'altronde, assai più composito e la cooperazione con i paesi partner meriterebbe verosimilmente di essere concepito non semplicemente come un tassello aggiunto del puzzle dei rimpatri. Le intenzioni della Commissione circa la progressiva responsabilizzazione dei paesi di origine nel settore, quindi, pur essendo ambiziose in linea di principio, pare rimangano, allo stato attuale, più una dichiarazione di intenti che un piano di azione con riforme strutturali e di lungo termine.

#### *4. Brevi osservazioni conclusive. L'efficienza a discapito dei diritti?*

La nuova strategia pubblicata dalla Commissione sui rimpatri volontari e la reintegrazione contempla diverse potenzialità che apparentemente non hanno ancora avuto modo di esplicitarsi a pieno in una programmazione del tutto calibrata. La soluzione dei ritorni volontari, ancorché rappresenti una delle possibili chiavi di volta per una gestione ordinata dei flussi migratori verso l'UE, rimane controversa sotto diversi aspetti.

Individuare un punto di incontro tra la logica dei numeri dei rimpatri effettuati e il peso da destinare alla qualità del processo rimane, ad ogni modo, un traguardo irrinunciabile per evitare che le politiche migratorie dell'Unione si tramutino in una sorta di "return mania" (v. sui rischi di questo approccio il [report di EuroMed Rights](#)).

A questo riguardo, un aspetto opinabile della strategia potrebbe essere rintracciato nell'accresciuto carico di responsabilità affidato a Frontex. Del resto, nell'ambito della gestione integrata delle frontiere, la condotta dell'Agenzia sembra generare ancora dubbi legati all'applicazione delle norme relative alla tutela dei diritti fondamentali dei migranti garantiti dal diritto internazionale e dell'Unione.

Per quanto riguarda, infine, la fase della reintegrazione, si ritiene che all'istanza di maggiore coordinamento tra gli attori coinvolti e le pratiche attuate evidenziata dalla Commissione, possa essere proficuo affiancare azioni più tangibili e che aspirino ad una reale convergenza di interessi tra Stati membri e paesi partner.

#### **APPROFONDIMENTI**

##### **Dottrina:**

A. LEERKES, R. VAN OS, E. BOERSEMA, *What drives "soft deportation"? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands*, in Wiley, 2017

C. LE COZ, *EU Strategy on Voluntary Return and Reintegration. Crafting a Road Map to Better Cooperation with Migrants' Countries of Origin*, MPI, Policy Brief, May 2021

E. PAASCHE, *The Rise of Frontex in the EU's New Strategy on Assisted Return*, in *Border Criminologies Blog*, 7 May 2021

I. MAJCHER, *The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law. Analysis of Return Decision, Entry Ban, Detention and Removal*, Leiden-Boston

L. SALZANO, *Frontex accountability: an impervious path*, *EU Law Analysis*, 19 April 2021

R. PALLADINO, *Efficacia dei rimpatri e tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti: quale equilibrio nelle prospettive di riforma della direttiva rimpatri?*, *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, dicembre 2020

S. DÜNNWALD, *Voluntary Return. The Practical Failure of a Benevolent Concept*, in M. GEIGER and A. PÉCOUD (ed.), *Disciplining the Transnational Mobility of People*, London, 2013, pp. 228-246

**Altri materiali:**

EUROPEAN COMMISSION, *Commission assessment on third countries' level of cooperation on readmission in 2019*, Note from Presidency to Working Party on Integration, Migration and Expulsion (Expulsion), 18 February 2021

EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU strategy on voluntary return and reintegration*, COM(2021) 120 final, 27 April 2021

EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. The EU framework on return counselling and the Reintegration Assistance Tool*, SWD(2021) 121 final, 27 April 2021

EUROPEAN COMMISSION, *Migration management: New EU Strategy on voluntary return and reintegration*, Press release, 27 April 2021

EUROPEAN COMMISSION, *New EU Strategy on voluntary return and reintegration: Questions and Answers*, 27 April 2021

ECRE, *Voluntary Departure and Return: Between a Rock and a Hard Place. ECRE's Analysis of European Practices in the Area of Return Including "Voluntary Departures" and Assisted Return, with its Recommendations to the EU*, Policy note n. 13, 2018

EUROMED RIGHTS, *Return Mania. Mapping policies and practices in the EuroMed Region*, March 2021

OIM, *A Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration*, 2018

**Per citare questo contributo:** G. SANTOMAURO, *Recenti sviluppi in tema di rimpatri volontari e reintegrazione: la nuova strategia europea tra potenzialità e criticità*, *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, Maggio 2021.