



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.12.1998

COM(1998) 733 def.

98/0357 (CNS)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

in merito a un'azione comune adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, recante misure di sostegno concreto all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo

(presentata dalla Commissione)

SINTESI

Il bilancio generale dell'Unione europea 1998 prevede tre linee di bilancio interconnesse relative ai rifugiati, agli sfollati e ai richiedenti asilo, introdotte per la prima volta dal Parlamento europeo nel 1997. L'obiettivo rispettivo di tale linee è:

- migliorare le infrastrutture destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo e degli sfollati e favorire l'accesso alle procedure di asilo negli Stati membri dell'Unione europea¹;
- agevolare il ritorno volontario dei richiedenti asilo, degli sfollati e dei rifugiati dall'Unione europea ai loro paesi d'origine e il loro reinserimento in loco²;
- sostenere l'integrazione dei rifugiati negli Stati membri³.

Le due linee di bilancio relative all'accoglienza e al rimpatrio volontario rientrano nel campo della politica di asilo e sono disciplinate dalle disposizioni in materia di giustizia e affari interni di cui al titolo VI del trattato sull'Unione europea. La linea di bilancio concernente l'integrazione rientra invece nel campo della politica sociale ed ha pertanto per base giuridica il trattato che istituisce la Comunità europea.

In entrambi gli esercizi 1997 e 1998, la Commissione ha varato con successo una serie di progetti pilota a titolo delle tre linee di bilancio. Nell'attuare tali linee, essa non ha ommesso di garantire la complementarità fra le varie misure ivi previste e le altre azioni promosse a favore dei rifugiati e degli sfollati, in ossequio a un approccio coerente e integrato. Per tutte e tre le linee suddette, la Commissione ha potuto constatare l'esistenza di una forte richiesta di azione a livello dell'Unione europea nei rispettivi settori.

In sede di stabilimento del bilancio 1997, il Parlamento europeo ha chiesto esplicitamente alla Commissione di proporre entro la fine del 1998 vere e proprie basi giuridiche per le linee di bilancio relative ai rifugiati. Successivamente la Commissione ha assunto un impegno in tal senso. Durante la procedura per l'elaborazione del bilancio 1999, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare una comunicazione che esponesse la sua strategia globale in materia di rifugiati, sfollati e richiedenti asilo sulla base delle azioni in corso. Il bilancio 1999 ha mantenuto nella sua forma originaria la linea relativa all'integrazione, amalgamando invece in un'unica nuova linea quelle relative all'accoglienza e al rimpatrio volontario.

Per questo motivo la Commissione presenta un pacchetto di due proposte complementari che rispondono agli obiettivi delle azioni previste, rispecchiando le disposizioni del trattato e la struttura del bilancio 1999.

- La prima proposta riguarda un programma d'azione dell'Unione europea a favore dell'inserimento dei rifugiati⁴, in base all'articolo 235 del trattato che istituisce la Comunità europea.
- La seconda proposta consiste invece in un'azione comune adottata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, che istituisce misure intese a fornire

¹ B5-803.

² B7-6008.

³ B3-4113.

⁴ COM(1998) 731.

assistenza concreta ai fini dell'accoglienza e del rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo⁵.

Complessivamente, le due proposte definiscono una strategia globale in materia di rifugiati, sfollati e richiedenti asilo. Le azioni intese a migliorare le condizioni di accoglienza nell'Unione europea andranno soprattutto a beneficio dei richiedenti asilo e degli sfollati, ovverosia di quei profughi che non hanno ancora ricevuto protezione o hanno ricevuto solo una forma di protezione temporanea. Le azioni per l'integrazione riguarderanno invece prioritariamente i profughi cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiati o, a seconda dello Stato membro interessato, che abbiano ottenuto qualunque altra forma di protezione che consenta loro di restare e siano pertanto pienamente assimilabili nella società dello Stato membro ospite. Le azioni intese a promuovere il rimpatrio volontario sono destinate a tutte le altre categorie di profughi (rifugiati, sfollati e richiedenti asilo), in considerazione del fatto che chiunque chieda o riceva protezione nell'Unione europea può comunque desiderare di rientrare nel proprio paese d'origine ove sussistano le condizioni per un rimpatrio sicuro.

⁵ COM(1998) 733.

DICHIARAZIONE PRELIMINARE

La Commissione si rallegra del fatto che, in seguito all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, i problemi relativi all'immigrazione e all'asilo non rientreranno più tra le competenze del titolo VI del trattato sull'Unione europea ma, ai sensi del nuovo titolo IV del trattato CE modificato, saranno di competenza della Comunità. La presente proposta, che si fonda sulla base giuridica offerta attualmente dal Titolo VI del trattato sull'Unione europea, è intesa a coprire il periodo transitorio durante il quale è ragionevole attendersi che tutti gli Stati membri ratifichino il trattato di Amsterdam e che questo entri in vigore.

Per introdurre la presente proposta non è opportuno aspettare che il trattato di Amsterdam entri in vigore. La Commissione si è impegnata a presentare entro il 1998 una proposta di base giuridica completa per le spese legate all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei richiedenti asilo, degli sfollati e dei profughi, la quale rifletta la volontà espressa al riguardo dal Parlamento e dal Consiglio. Inoltre, un accordo preliminare su questa proposta agevolerebbe in maniera determinante l'esecuzione del bilancio del 1999.

Per questo motivo, la Commissione ha presentato uno strumento che ha il suo fondamento giuridico nell'articolo K del trattato sull'Unione europea ma che, al tempo stesso, tiene conto dei cambiamenti che interverranno negli accordi istituzionali sul modo di affrontare i problemi relativi all'immigrazione e al diritto di asilo con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. La proposta prevede quindi che nell'esercizio finanziario 1999 vengano conservate le modalità di gestione applicate nel 1997 e nel 1998 ma che nell'esercizio 2000 le procedure di gestione applicabili siano simili a quelle utilizzate per provvedimenti di piena competenza della Comunità.

Tale approccio lungimirante nasce dal desiderio di offrire al Consiglio l'opportunità di adottare rapidamente uno strumento che fornisca una base giuridica transitoria adeguata. La Commissione prevede di presentare poi un'ulteriore proposta di decisione del Consiglio, basata sul trattato che istituisce la Comunità europea, che fornisca una base giuridica per l'esercizio finanziario 2001 e seguenti. Obiettivo della decisione sarebbe definire un approccio globale per le azioni concernenti profughi, sfollati e richiedenti asilo, che tenga pienamente conto degli sviluppi indotti dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

Tuttavia, qualora l'attuale proposta non venisse adottata prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, la Commissione presenterà una proposta riveduta sulla base del trattato che istituisce l'Unione europea poco dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam stesso.

RELAZIONE

A. QUADRO STORICO

Nel 1997, il bilancio generale dell'Unione europea conteneva due nuove linee di bilancio riguardanti i richiedenti asilo, gli sfollati e i profughi. La linea di bilancio B5-803 è stata creata per finanziare misure di ammissione e di accoglienza per i richiedenti asilo e gli sfollati, tenendo conto del principio di responsabilità condivisa tra gli Stati membri. La linea di bilancio B7-6008 è stata creata per sovvenzionare misure volte ad agevolare il ritorno volontario e il reinserimento nel paese di origine dei richiedenti asilo e degli sfollati che avevano ottenuto protezione temporanea in uno degli Stati membri dell'Unione europea.

Il 22 luglio 1997 il Consiglio ha adottato due azioni comuni che forniscono basi giuridiche della durata di un anno per tali linee: l'azione comune per il finanziamento di progetti specifici a favore degli sfollati che hanno trovato una protezione temporanea negli Stati membri e dei richiedenti asilo⁶ per la linea B7-6008; e l'azione comune per il finanziamento di progetti specifici a favore dei richiedenti asilo e dei profughi⁷ per la linea B5-803. La Commissione ha dato vita complessivamente a cinquanta progetti pilota sulla base di queste due linee di bilancio nel 1997, come risulta dalla "Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo sull'esecuzione nel 1997 delle linee di bilancio B7-6008 e B5-803 relative ai richiedenti asilo, agli sfollati e ai profughi"⁸.

Il bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio del 1998 ha di nuovo stanziato fondi per l'accoglienza e il ritorno volontario dei richiedenti asilo, degli sfollati e dei profughi. Il 27 aprile 1998, il Consiglio ha deciso di rinnovare le due azioni comuni adottate nel 1997 per un altro anno⁹. La Commissione ha da parte sua elaborato una serie di altri progetti sulla base delle due linee di bilancio di cui sopra.

Il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare entro la fine del 1998 una base giuridica ben articolata per queste due linee di bilancio. Già nel 1997, quando erano state adottate le due citate azioni comuni, la Commissione aveva preso l'impegno con il Consiglio di presentare una proposta di base giuridica completa per le due linee di bilancio entro la fine del 1998. Nel 1998 tale impegno è stato ribadito in occasione del rinnovo delle due azioni comuni.

B. CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA PROPOSTA

La presente proposta riunisce all'interno di un unico strumento giuridico, da una parte, misure finalizzate a migliorare le condizioni di accoglienza e l'accesso alle procedure di asilo, dall'altra, misure volte ad agevolare il rimpatrio volontario e il reinserimento. L'intenzione è quella di creare uno strumento che consenta all'Unione di reagire in maniera flessibile alle

⁶ 97/477/GAI GU L 205 del 31.7.1997, pag. 3.

⁷ 97/478/GAI GU L 205 del 31.7.1997, pag. 5.

⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(1998) 1263 del 16.7.1998.

⁹ Azione comune del 27 aprile 1998, adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, per il finanziamento di progetti specifici a favore degli sfollati che hanno trovato una protezione temporanea negli Stati membri e dei richiedenti asilo, 98/304/GAI, GU L 138 del 9.5.1998, pag. 6; Azione comune del 27 aprile 1998, adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, per il finanziamento di progetti specifici a favore dei richiedenti asilo e dei profughi, 98/305/GAI, GU L 138 del 9.5.1998, pag. 8.

esigenze in continuo mutamento e alle pressioni cui si trova di fronte e che tenga conto del principio della responsabilità condivisa tra gli Stati membri.

(i) Accoglienza e aiuto in materia di procedure

La Commissione ritiene che, per garantire nel lungo periodo l'applicazione del principio della responsabilità condivisa tra gli Stati membri, sia necessario mettere gli Stati membri nelle condizioni di accogliere i richiedenti asilo e gli sfollati nel rispetto di norme minime comuni. Anche se l'Unione dovrà attendere un po' di tempo affinché tale sforzo possa esplicare appieno i propri effetti, a lungo termine una strategia del genere si rivelerà benefica sia per le persone che necessitano di una protezione internazionale che per gli Stati membri.

Per le persone che sollecitano una protezione internazionale è evidente il beneficio che può venire dalla fissazione di norme minime in ordine ai mezzi adeguati di sussistenza e di procedure di asilo. Tanto il trattato sull'Unione europea quanto il trattato di Amsterdam garantiscono effettivamente che le misure in materia di asilo devono essere compatibili sia con la convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 sia con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950¹⁰. Affinché sia possibile beneficiare concretamente dei diritti garantiti da questi strumenti è necessario che le procedure per ottenere la protezione siano eque e accessibili e che le persone che necessitano di una protezione internazionale dispongano di sovvenzioni sufficienti a garantire il loro sostentamento e a metterle in grado di esercitare i propri diritti.

Uno dei principi fondamentali della convenzione di Dublino è che lo Stato membro responsabile della presenza di un richiedente asilo sul territorio dell'Unione europea provveda altresì a esaminare la domanda di asilo. Molto spesso si tratta del primo Stato membro in cui il richiedente asilo è entrato. Se si vuole mettere in pratica tale principio, è essenziale che coloro che sollecitano una protezione internazionale abbiano una opportunità concreta di chiedere asilo nel primo Stato membro in cui giungono - quale che sia - e che vengano dati loro adeguati mezzi di sostentamento durante l'esame della pratica. Tali misure potrebbero contribuire a ridurre ulteriori migrazioni all'interno dell'Unione europea.

L'approccio testé esposto è pienamente in linea con gli orientamenti stabiliti dal trattato di Amsterdam. Il testo modificato del trattato che istituisce la Comunità europea prevede specificatamente che, entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il Consiglio adotti misure relative alle norme minime che regolano l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (articolo 63, n. 1, lettera b), nonché norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di profugo (articolo 63, n. 1, lettera d). Inoltre, il trattato di Amsterdam prevede misure per assicurare protezione temporanea agli sfollati (articolo 63, n. 2, lettera a) e misure per promuovere un equilibrio tra gli sforzi sostenuti dagli Stati membri per accogliere profughi e sfollati, con tutte le conseguenze che ciò comporta (articolo 63, n. 2, lettera b). Le attuali proposte della Commissione in questi due ultimi settori¹¹, che per il momento si basano sul trattato sull'Unione europea, affrontano esplicitamente il problema dei diritti previdenziali accordati ai

¹⁰ Per quanto riguarda le disposizioni del trattato attualmente in vigore, si vedano gli articoli F.2 e K.2 del trattato sull'Unione europea. Per il periodo successivo all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam si veda il nuovo articolo 6 del trattato sull'Unione europea e il nuovo articolo 63 (n. 1) del trattato che istituisce la Comunità europea.

¹¹ Proposta modificata di azione comune in materia di protezione temporanea degli sfollati, GU C 268 del 27.8.1998, pag. 13; proposta di azione comune relativa alla solidarietà in ordine all'accoglienza e al soggiorno dei beneficiari della protezione temporanea e degli sfollati, GU C 268 del 27.8.1998, pag. 22.

beneficiari di un regime di protezione temporanea e prevedono la possibilità che, in proposito, l'Unione metta in pratica il principio della responsabilità condivisa grazie a provvedimenti finanziari, compresi i progetti in materia di accoglienza basati sulla linea B5-803.

(ii) Rimpatrio volontario e reinserimento

L'ideazione di misure atte ad agevolare il rimpatrio volontario e il reinserimento apporta reali benefici agli Stati membri, ai paesi di origine e agli stessi rimpatriati, i quali ultimi hanno in tal modo la possibilità di ricostruire la loro vita nei paesi di origine e possono apportare competenze e conoscenze nuove di cui quei paesi hanno bisogno. Per gli Stati membri che hanno sostenuto le conseguenze finanziarie dell'accoglienza di profughi, sfollati e richiedenti asilo il costo complessivo risulterà minore.

Il finanziamento comunitario delle misure per il ritorno volontario è destinato a intensificare la cooperazione tra gli Stati membri in questo campo. Sarà possibile esplorare strategie innovative e individuare le prassi migliori, in modo che tutti gli Stati membri possano sfruttare i risultati ottenuti e mettere in pratica quanto hanno appreso, se lo desiderano.

La categoria di coloro che possono beneficiare delle misure per il rimpatrio volontario è vasta, giacché include gli sfollati, i richiedenti asilo e i profughi riconosciuti.

Praticamente tutti gli Stati membri hanno reagito al conflitto nell'ex Jugoslavia offrendo ai profughi una protezione temporanea speciale in modo da rendere possibili decisioni rapide sull'ammissione, rimandando a una fase ulteriore l'espletamento delle procedure complete per la richiesta di asilo. Si è già fatto riferimento alla proposta della Commissione, ideata per promuovere un approccio comune a livello dell'Unione in materia di introduzione e di graduale soppressione dei regimi di protezione temporanea¹². Quest'ultima è per definizione limitata al periodo di tempo durante il quale la situazione nel paese di origine non consente un ritorno in condizioni sicure e conformi alla dignità umana. Il concetto di protezione temporanea presuppone che, quando la situazione nelle zone interessate sarà migliorata in maniera sostanziale, si possano destinare le risorse ad altre popolazioni bisognose. Se la situazione nel paese di origine migliora in misura sufficiente entro un lasso di tempo ragionevole, il regime di protezione temporanea implica il rientro nel paese di origine delle persone che non hanno più bisogno di una protezione internazionale¹³. La proposta modificata di azione comune in materia di protezione temporanea degli sfollati, presentata dalla Commissione, prevede che, quando giunge a scadenza un regime di protezione temporanea, venga data la precedenza all'aiuto ai rimpatri volontari¹⁴. Le misure per il rimpatrio volontario hanno già svolto un importante ruolo nel ritorno degli sfollati nell'ex Jugoslavia.

Il presente progetto di azione comune prevede che le misure per il ritorno volontario da esso sovvenzionate possano essere estese anche ai profughi riconosciuti. Nella fase preparatoria che ha preceduto la proposta, il Consiglio e la Commissione hanno stabilito di comune accordo che le misure per agevolare il rimpatrio volontario vanno estese alle persone cui è

¹² Si veda la nota 6.

¹³ L'articolo 13 della proposta modificata di azione comune in materia di protezione temporanea degli sfollati (nota 6) prospetta l'eventuale adozione di misure di protezione a lungo termine qualora il Consiglio non abbia adottato una decisione di soppressione graduale del regime dopo un periodo di cinque anni dalla sua istituzione.

¹⁴ Articolo 4, paragrafo 3 dell'azione comune (si veda la nota 6).

stato concesso un permesso di soggiorno illimitato in uno degli Stati membri¹⁵. Si è partiti dal presupposto che i programmi di ritorno non debbano limitarsi alle persone per cui non è stata trovata una soluzione duratura. Nel caso del conflitto nell'ex Jugoslavia, alcuni Stati membri hanno deciso di concedere lo status di profugo anziché una forma di protezione temporanea alla maggior parte di coloro che necessitavano di una protezione internazionale e che erano giunti sul loro territorio. Benché il riconoscimento dello status di profugo comporti a tempo debito la concessione di un permesso di soggiorno illimitato negli Stati membri, ciò non significa che ai profughi che desiderino rientrare volontariamente nel loro paese di origine debba essere negata l'opportunità di farlo, con la necessaria assistenza.

Le misure per il rimpatrio volontario potrebbero applicarsi anche ai richiedenti asilo, in particolare a quelli le cui domande non sono ancora state oggetto di una decisione definitiva. Va notato, in particolare, che certe persone vengono portate sul territorio degli Stati membri da trafficanti senza scrupoli che consigliano loro di fare domanda d'asilo per poter così rimanere nel territorio degli Stati membri, anche quando nei loro confronti non sussiste alcun pericolo di persecuzione, e quindi senza che vi sia alcuna prospettiva realistica di essere riconosciuti come rifugiati. A queste persone verrebbe data la possibilità di partecipare a progetti che potrebbero indurle a ritirare le proprie domande d'asilo e a fare stabilmente ritorno nei loro paesi d'origine. In molti casi questa soluzione andrebbe a tutto vantaggio degli interessati e alleggerirebbe la pressione sulle procedure d'asilo degli Stati membri. Ciò può valere altresì per i richiedenti asilo le cui domande siano state definitivamente respinte, ma che non hanno ancora lasciato il territorio degli Stati membri. I richiedenti asilo la cui domanda sia stata respinta possono ottenere il permesso di rimanere in forza di altre obbligazioni internazionali o per ragioni umanitarie, oppure chiedere di essere ammessi o aver ottenuto l'ammissione in virtù di altre ragioni. Tuttavia, se ciò non fosse, sarebbero generalmente in posizione irregolare e non avrebbero più diritto di restare sul territorio degli Stati membri. La Commissione, nella comunicazione del 1994 al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo¹⁶, ha sostenuto che, per quanto riguarda le persone trovate in situazione irregolare, la migliore forma di rimpatrio resta il ritorno volontario. I regimi di ritorno volontario possono dimostrarsi economicamente più efficaci rispetto alle spese che comporta un rimpatrio contro la volontà della persona interessata, e possono pertanto presentare una certa attrattiva per i governi. Anche per i diretti interessati può apparire preferibile fare ritorno al paese d'origine [volontariamente], dopo preparativi adeguati, evitando di essere rimpatriati con l'uso della forza. Anche se la si può considerare una componente necessaria del controllo sull'immigrazione, l'espulsione dovrebbe costituire piuttosto la soluzione estrema nei confronti di persone in situazione irregolare, che però non intendono andarsene volontariamente. Nella comunicazione del 1994 la Commissione rilevava che gli Stati membri avevano incontrato difficoltà nell'attuare la politica del rimpatrio forzato¹⁷, e l'esperienza successiva mostra che la situazione non è cambiata. La presente azione comune intende pertanto offrire un sostegno agli Stati membri, affinché sperimentino regimi di ritorno volontario, che costituiscano un'alternativa concreta e praticabile ad una politica basata esclusivamente su azioni coercitive costose e difficili da mettere in atto.

¹⁵ Dichiarazione n. 3 messa a verbale nel 1997 e nel 1998, in occasione dell'adozione delle azioni comuni di cui alle note 1, 2 e 4.

¹⁶ COM(94) 23 def. del 23.2.1994. Si vedano in particolare i punti 111-112.

¹⁷ *Supra* nota 11.

(iii) Attuazione delle misure

Non è necessario che la base giuridica definisca in dettaglio le modalità di attuazione delle misure di accoglienza e di rimpatrio volontario. L'azione comune sottolinea che la Commissione è responsabile della gestione delle misure e precisa espressamente che essa deve conformarsi alle disposizioni del regolamento finanziario. Per porre in essere l'azione comune, la Commissione presenterà orientamenti destinati ad aiutare i potenziali candidati e a spiegare loro in dettaglio la procedura amministrativa da seguire.

La Commissione intende precisare che potranno beneficiare di un finanziamento le domande provenienti sia da enti governativi nazionali, regionali e locali, che da organizzazioni non governative (ONG), organizzazioni internazionali non governative (OING) e organizzazioni internazionali. Il requisito essenziale è che le attività non abbiano fini di lucro. La Commissione ritiene importante raggiungere un equilibrio tra organizzazioni governative e non governative. Se si parte dal presupposto che le misure devono contribuire a una ripartizione equilibrata delle responsabilità tra gli Stati membri, le organizzazioni governative hanno un ruolo di primo piano da svolgere, per esempio creando infrastrutture di accoglienza all'interno dell'Unione. Grazie poi alla loro indipendenza, le organizzazioni non governative possono più agevolmente assistere gli sfollati e consigliarli in merito alla possibilità di un ritorno volontario. La Commissione insisterà anche sulla natura pratica del sostegno da fornire ai sensi della presente azione comune.

C. COMMENTO AGLI ARTICOLI

Articolo 1

L'articolo definisce le caratteristiche generali delle misure da istituire ai sensi della presente azione comune e ne prevede il finanziamento da parte della Comunità, ponendo l'accento sulla natura concreta delle misure da sostenere. Lo scopo è di fornire un sostegno pratico e concreto in materia di accoglienza e rimpatrio volontario. L'azione comune cerca di promuovere un approccio globale e integrato in entrambi i settori di azione.

Per quanto riguarda l'ammissione e l'accoglienza, nella sfera dell'azione rientrano sia le modalità di accoglienza in quanto tali sia le misure atte a garantire che le procedure relative all'asilo siano eque e accessibili a quanti cercano protezione internazionale. Le misure sono limitate al miglioramento delle condizioni e procedure relative all'accoglienza negli Stati membri dell'Unione europea. Le misure relative all'accoglienza all'esterno dell'Unione non possono invece essere finanziate dalla presente azione comune (è però opportuno ricordare che, per quanto riguarda i paesi candidati all'adesione, sono disponibili fondi nel quadro del programma PHARE per lo sviluppo istituzionale nel settore della giustizia e degli affari interni). L'articolo si riferisce all'accoglienza dei richiedenti asilo e degli sfollati, ma non fa menzione dei rifugiati. Nei casi relativamente rari in cui a determinate persone sia stato riconosciuto lo status di rifugiato prima del loro arrivo nel territorio degli Stati membri, queste saranno in ogni caso immediatamente ammesse a beneficiare delle misure di integrazione finanziate dal bilancio comunitario.

In materia di rimpatrio volontario, le misure possono riguardare i preparativi e le agevolazioni per il ritorno, nonché il reinserimento nel paese di origine. Di conseguenza, le spese di rimpatrio, sia negli Stati membri dell'Unione europea che nei paesi di origine, sono finanziabili dalla Comunità nel quadro di questa azione comune. Potranno beneficiare di operazioni di rimpatrio i rifugiati, i richiedenti asilo e gli sfollati. Si tiene conto del fatto che

molte persone cui è stato concesso uno status permanente in uno degli Stati membri possono pur sempre prendere in considerazione la possibilità di un ritorno al loro paese di origine se la situazione locale è cambiata in misura sufficiente. Nel 1997 e nel 1998 il Consiglio e la Commissione hanno fatto una dichiarazione comune che conferma il fatto che i fondi in questione possono essere usati per finanziare progetti di assistenza al ritorno volontario di cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno illimitato in uno degli Stati membri.

Articolo 2

L'articolo definisce i vari soggetti destinatari dell'azione comune. I termini "richiedenti asilo" e "sfollati" sono definiti in modo diverso a seconda che ci si riferisca all'accoglienza o al rimpatrio volontario. In entrambi i casi, la nozione di "sfollati" è definita in termini leggermente più ampi del normale dal momento che contempla le forme di protezione sia temporanee che sussidiarie.

Ai fini dell'accoglienza, il termine "sfollati" comprende sia chi già beneficia di un regime di protezione temporanea o di forme complementari di protezione sia le persone in attesa di una decisione che stabilisca se abbiano i requisiti necessari per beneficiare di tale protezione. La doppia accezione del termine dipende dal fatto che talvolta è necessario fornire assistenza e accoglienza alle persone non appena arrivano sul territorio degli Stati membri, prima che sia possibile determinarne lo status. Ai fini del rimpatrio, invece, il termine "sfollati" si riferisce ai soli effettivi beneficiari di un regime di protezione temporanea e di forme complementari di protezione.

La definizione di "richiedenti asilo" ai fini dell'accoglienza è convenzionale nel senso che si riferisce a coloro che hanno presentato una domanda di asilo ma rispetto ai quali non è ancora stata presa una decisione definitiva. La definizione si basa su quella della convenzione di Dublino. Ai fini del rimpatrio, invece, la definizione è più ampia, così da ricomprendere i richiedenti asilo "respinti", cioè coloro la cui richiesta di asilo è stata definitivamente respinta ma che si trovano ancora sul territorio dell'Unione. Questa definizione consentirà agli Stati membri di valutare le possibilità di rimpatrio volontario come alternativa all'espulsione per i richiedenti asilo respinti.

Articolo 3

Questo articolo, insieme al successivo, specifica quali siano i settori fondamentali cui si riferisce l'azione comune. L'articolo individua cinque principali settori di azione con riferimento all'accoglienza.

Il punto (a) concerne le infrastrutture di accoglienza, vale a dire gli alloggi per i richiedenti asilo e gli sfollati ed in particolare i centri di accoglienza. Esso rispecchia una situazione in cui i servizi di accoglienza variano in misura significativa per qualità e quantità nei vari Stati membri dell'Unione europea. Sono necessari ulteriori investimenti per sovvenzionare gli Stati membri che non dispongono delle strutture necessarie per garantire che i richiedenti asilo e gli sfollati in cerca di protezione internazionale siano alloggiati in condizioni dignitose sul loro territorio.

Il punto (b) riguarda le misure procedurali per garantire l'equità, l'efficacia e l'accessibilità delle procedure di determinazione dell'asilo. La risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1995

sulle garanzie minime per le procedure di asilo¹⁸ individua una serie di requisiti di base che vengono elencati nella presente azione comune. Semplici misure dirette a migliorare le condizioni di accoglienza non bastano, è necessario affiancarle ad iniziative che garantiscano a chi intende richiedere una protezione internazionale l'accesso a procedure di asilo eque ed efficaci.

Il punto (c) si riferisce a delle disposizioni sociali in favore dei richiedenti asilo e degli sfollati e tiene conto, tra l'altro, della proposta della Commissione per un'azione comune relativa alla solidarietà in ordine all'accoglienza e al soggiorno dei beneficiari della protezione temporanea degli sfollati. Nei prossimi anni diventerà sempre più essenziale che l'Unione emani regole minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

Il punto (d) riguarda l'assistenza alle categorie maggiormente vulnerabili. Per quanto riguarda i minori non accompagnati, la risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati cittadini di paesi terzi¹⁹ individua le buone prassi in materia di condizioni di accoglienza e procedure di asilo. Vi si fa anche esplicito riferimento alle vittime di torture e stupri e alle persone che necessitano di particolare assistenza medica; alla luce della consapevolezza che può essere necessario adattare le disposizioni e/o il sostegno dell'accoglienza nel corso delle procedure d'asilo per andare incontro alle esigenze specifiche di tali categorie di persone.

Il punto (e) riguarda gli interventi di sensibilizzazione pubblica. Spesso i cittadini dell'Unione europea non sono informati sugli obblighi internazionali nei confronti dei richiedenti asilo e sulle politiche dell'Unione europea in materia di asilo oppure nutrono pregiudizi. Gli interventi orizzontali di sensibilizzazione pubblica a questo problema sono in linea con l'obiettivo di avvicinare l'Unione ai cittadini e possono essere particolarmente opportuni nel caso in cui si renda necessario spiegare alla popolazione locale la finalità di interventi finanziati da questa azione comune, come per esempio la costruzione di un centro di accoglienza, .

Articolo 4

L'articolo descrive le principali misure che possono beneficiare di finanziamenti ai fini del rimpatrio volontario e del reinserimento nel paese di origine. Il paragrafo 1 stabilisce i tre principali tipi di misure finanziabili.

Il punto 1(a) riguarda la raccolta e la diffusione di informazioni relative al ritorno. Chi sta prendendo in considerazione o prepara il ritorno deve affrontare una serie di problemi pratici e la possibilità di disporre di informazioni accurate, affidabili e quanto più concrete sulla situazione nel paese di origine può essergli di grande aiuto. Inoltre, se si vuole che i progetti per agevolare il ritorno abbiano successo, bisogna che essi siano preparati sulla base di informazioni valide.

Il punto 1(b) riguarda un servizio di consulenza per coloro che desiderano ritornare. La sua necessità ha origine dal fatto che spesso giungere alla decisione di ritornare non è un processo rapido né semplice. La consulenza può svolgere un ruolo vitale per aiutare quanti che stanno prendendo in considerazione l'idea di ritornare ad esaminare le possibilità e gli ostacoli che si pongono per giungere in tempo ad una decisione consapevole. È prevista la possibilità di una

¹⁸ GU C 274 del 19.9.1996, pag. 13.

¹⁹ GU C 221 del 19.7.1997, pag. 23.

consulenza anche per coloro che hanno già deciso di ritornare ma necessitano di assistenza e sostegno nel periodo precedente al loro viaggio di ritorno.

Il punto 1(c) concerne la formazione e l'istruzione. È frequente il caso di persone che rientrano nel paese di origine dopo aver trascorso un certo periodo di tempo nel paese d'asilo e ciò può comportare una serie di problemi, poiché è probabile che nel paese di asilo essi non abbiano potuto praticare la loro professione o la loro attività commerciale. Costoro potrebbero pertanto aver bisogno di un aggiornamento professionale che li metta in condizione di affrontare i cambiamenti che possono essersi verificati nel loro settore. Oppure, nel paese di origine possono trovarsi di fronte a un profondo cambiamento della loro situazione e quindi ad aver bisogno di acquisire nuove competenze per poter provvedere al proprio sostentamento. Il reinserimento può essere grandemente agevolato da adeguati corsi di formazione e istruzione con i quali chi intende rientrare nel proprio paese può acquisire o riacquistare conoscenze che saranno utili al rientro.

Il paragrafo 2 dell'articolo elenca una serie di misure che, sebbene non siano ammissibili singolarmente ai fini del finanziamento, possono esserlo se fanno parte di un progetto integrato di rimpatrio.

La prima di queste, menzionata nel paragrafo 2(a), riguarda le spese di trasporto. Oltre al costo del viaggio, il ritorno può includere anche spese come il costo di un trasloco di oggetti domestici dagli Stati membri al paese di origine. Inoltre, può sovvenzionare visite a carattere esplorativo nel paese di origine, ove la legge nazionale locale lo permetta.

Il paragrafo 2(b) precisa che le misure a sostegno del reinserimento nel paese di origine possono anch'esse essere ammissibili al finanziamento se fanno parte di un progetto organico. Misure per il proseguimento del sostegno e il reinserimento nel paese di origine possono contribuire a rendere il ritorno permanente e ridurre il rischio che i rimpatriati rinuncino e tornino indietro nello Stato membro in cui si erano precedentemente rifugiati. L'assistenza nel paese di origine può assumere diverse forme tra cui: controllo e consulenza continui; attività (compresa la formazione professionale) che coinvolgano i rimpatriati e coloro che sono rimasti nel loro paese di origine così da ridurre le tensioni tra le due comunità e, in determinate circostanze, una limitata assistenza finanziaria per la risistemazione nel paese di origine. Nell'attuazione delle disposizioni di questa azione comune, la Commissione cercherà di garantire che tutte le azioni finanziate da realizzare nel paese di origine integrino o siano compatibili con le misure finanziate da altri programmi comunitari in tale paese.

Articolo 5

L'articolo stabilisce i criteri ai quali la Commissione si attiene nella selezione dei programmi che verranno attuati nel quadro di questa azione comune.

Articolo 6

Si tratta della consueta clausola di controllo relativa ai poteri della Commissione e della Corte dei conti che ha lo scopo di assicurare un adeguato controllo finanziario delle spese effettuate nell'ambito della presente azione comune.

Articolo 7

L'articolo espone il profilo generale del finanziamento da parte del bilancio comunitario. Il paragrafo 1 stabilisce un massimale globale conformemente al principio per cui i contributi

provenienti dal bilancio comunitario possono eccedere il contributo proveniente da fonti nazionali o da altre fonti. Il limite dell'80% del costo totale del progetto per il contributo del bilancio comunitario è destinato ad incoraggiare la piena partecipazione di organizzazioni non governative, alcune delle quali potrebbero avere difficoltà a garantire il cofinanziamento se il massimale del contributo comunitario fosse più basso. Il paragrafo 2 stabilisce il principio secondo cui il contributo comunitario può provvedere a tutte le spese pertinenti direttamente connesse con il progetto, fatte salve le condizioni da specificarsi negli orientamenti che elaborerà la Commissione. Tali orientamenti dovrebbero fissare un massimale anche alle spese amministrative, sottolineando così la natura operativa più che amministrativa delle misure previste da questa azione comune.

Articolo 8

L'articolo contiene le abituali norme procedurali per il finanziamento comunitario delle misure di questo tipo.

Articolo 9

L'articolo stabilisce il principio per cui la Commissione è responsabile della gestione ed attuazione delle misure. Prevede che la Commissione possa ricorrere a un'assistenza tecnica al fine di garantire un'attuazione efficace delle misure. È previsto il ricorso a tale assistenza per i seguenti fini:

- (a) aspetti preliminari dell'attuazione delle misure, come i supporti informatici, comprese le banche dati, nonché la preparazione e distribuzione di orientamenti ai richiedenti il finanziamento;
- (b) registrazione e valutazione delle domande e preparazione dei documenti ai fini dell'esame da parte del comitato istituito nel quadro dell'azione comune;
- (c) preparazione delle convenzioni di finanziamento dopo la selezione dei progetti;
- (d) esecuzione di pagamenti e emissione del titolo di recupero e di altri documenti relativi al corretto funzionamento di tali disposizioni

Gli obiettivi di cui sopra dovranno tuttavia essere realizzati sotto il controllo della Commissione e non dovranno essere considerati come una delega di poteri pubblici.

Qualsiasi contratto concluso in esecuzione di questo articolo deve comprendere una clausola relativa alla condotta professionale del contraente che comprenda le informazioni relative ad eventuali conflitti di interesse o altri aspetti incompatibili con le esigenze del contratto e con la riservatezza.

Articolo 10

L'articolo permette alla Commissione di fissare dei termini per la presentazione di proposte di progetti.

Articolo 11

L'articolo contiene le disposizioni relative alla gestione delle misure, disposizioni che dovranno in primo luogo dimostrarsi funzionali e efficienti e quindi tener conto del previsto

trasferimento alla Comunità delle competenze in materia di immigrazione e asilo nel periodo di vigenza dell'azione comune. La gestione delle misure è quindi disciplinata da due serie di disposizioni. Nell'esercizio 1999 continueranno ad applicarsi le procedure del comitato utilizzate con successo nel 1997 e nel 1998. Nell'esercizio 2000 verrà attuata la procedura del comitato del tipo proposto dalla Commissione per i settori di competenza comunitaria. La procedura prescelta per il 2000 è quella del comitato consultivo istituito dall'articolo 3 della proposta di decisione del Consiglio recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione²⁰.

All'epoca dell'adozione delle azioni comuni del 1997 e 1998, il Consiglio e la Commissione hanno formulato una dichiarazione comune in cui "convengono che gli eventuali strumenti giuridici volti a sviluppare successivamente azioni nei settori contemplati dalle linee di bilancio B7-6008 e B5-803 riprendano il processo decisionale previsto nell'azione comune del 28 ottobre 1996 adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, che istituisce un programma di incoraggiamento e di scambi destinato agli operatori della giustizia (GROTIUS), pubblicata nella GU L 287 dell'8.11.1996, pag. 3." Secondo il parere della Commissione, che si basa sull'esperienza desunta dai programmi finanziari del Terzo pilastro relativi alla linea di bilancio B5-800, e tenuto conto degli importi finanziari significativamente più elevati disponibili per l'accoglienza e il rimpatrio, le suddette procedure per il comitato rischiano di essere troppo macchinose e poco flessibili e quindi di ostacolare una rapida ed efficace esecuzione e gestione delle linee di bilancio B7-6008 e B5-803. L'esperienza ha altresì insegnato che le procedure del comitato utilizzate nel 1997 e 1998 sono certo più pesanti di quelle vigenti per molte categorie di spesa comunitaria ma consentono di raggiungere un ragionevole grado di efficienza in termini di attuazione, garantendo al contempo agli Stati membri la possibilità di pronunciarsi. In considerazione di ciò e dei cambiamenti delle procedure istituzionali in materia di asilo e immigrazione che potranno intervenire durante il periodo di vigenza dell'azione comune, si ritiene che le procedure contenute nel presente articolo risolvano in modo ragionevole e equilibrato la questione delle modalità di gestione.

Articolo 12

Il monitoraggio e la valutazione delle misure finanziate in virtù di questa azione comune sono estremamente importanti. L'articolo prevede sia il costante monitoraggio dei progetti da parte della Commissione, che può comprendere anche ispezioni nel luogo in cui si svolgono i progetti, sia una valutazione indipendente delle misure. Obiettivo del monitoraggio è garantire la sana gestione finanziaria delle misure finanziate nel quadro dell'azione comune. Dal canto loro, le valutazioni permetteranno di calcolare l'impatto, a breve e a lungo termine, delle varie misure e di individuare e diffondere le buone pratiche e i metodi innovatori che sono apparsi più interessanti. La Commissione disporrà in tal modo di informazioni preziose di cui potrà servirsi per l'attuazione delle misure negli anni a venire. L'articolo prevede che la Commissione rediga una relazione sintetica da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, dal momento che queste due istituzioni rappresentano l'autorità di bilancio incaricata di mobilitare gli stanziamenti necessari.

Articolo 13 e Articolo 14

Le disposizioni relative all'entrata in vigore e alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale sono quelle abitualmente previste in atti di questo tipo.

²⁰ GU C 279 dell'8.9.1998, pag. 5.

L'articolo 13 prevede inoltre che l'azione avrà durata biennale. Come si è già detto nella dichiarazione preliminare, la presente proposta fornirà una base giuridica transitoria per il periodo in cui il trattato di Amsterdam dovrebbe entrare in vigore. La Commissione prevede pertanto di presentare un'ulteriore proposta di decisione del Consiglio, basata sul trattato che istituisce la Comunità europea, che fornisca una base giuridica alle azioni concernenti profughi, sfollati e richiedenti asilo per l'esercizio finanziario 2001 e seguenti.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

in merito a un'azione comune adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, recante misure di sostegno concreto all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo K.3, paragrafo 2, lettera b) e l'articolo K.8, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione²¹;

sentito il parere del Parlamento europeo²²,

1. considerando che, secondo l'articolo K.1 del trattato, gli Stati membri considerano la politica di asilo una questione di interesse comune;
2. considerando che è importante offrire un'adeguata protezione ai rifugiati, conformemente alla comune tradizione umanitaria degli Stati membri e nel rispetto della Convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status di rifugiati, come modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;
3. considerando che si deve tener conto degli obblighi degli Stati membri derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950;
4. considerando che è necessario garantire adeguate condizioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo e agevolare l'accesso a procedure di asilo eque ed efficaci al fine di tutelare i diritti dei rifugiati;
5. considerando che è necessario fornire un sostegno concreto al fine di creare condizioni che consentano ai rifugiati, agli sfollati e ai richiedenti asilo che lo desiderino, di fare ritorno volontariamente dagli Stati membri al proprio paese di origine;
6. considerando che le misure di cui alla presente azione comune devono essere finanziate con il bilancio comunitario;
7. considerando che l'adozione di azioni comuni destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo e degli sfollati e al rimpatrio volontario dei richiedenti l'asilo, degli sfollati e dei rifugiati rafforzerà la condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri,

²¹ GU ...

²² GU ...

HA ADOTTATO LA PRESENTE AZIONE COMUNE:

CAPO 1

OGGETTO E CAMPO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Principi e obiettivi delle misure

1. L'Unione prende misure destinate a fornire sostegno concreto all'accoglienza degli sfollati e dei richiedenti asilo e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo che abbiano i requisiti necessari per beneficiare del sostegno finanziario della Comunità.
2. Gli obiettivi generali delle misure sono i seguenti:
 - a) migliorare le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e degli sfollati negli Stati membri e finanziare procedure di asilo eque, efficaci ed accessibili a coloro che necessitano di protezione internazionale;
 - b) fornire assistenza al rimpatrio volontario dei richiedenti asilo, degli sfollati e dei rifugiati dagli Stati membri ai propri paesi di origine e al loro reinserimento nel proprio paese.

Articolo 2

Definizioni

1. Ai fini dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a) e dell'articolo 3 valgono le seguenti definizioni:
 - a) “*sfollati*”, coloro che hanno il permesso di soggiornare in uno Stato membro come beneficiari di protezione temporanea o di forme complementari di protezione in forza di obblighi internazionali degli Stati membri o del diritto interno e coloro che, avendo chiesto il permesso di permanere per tali motivi, sono in attesa di una decisione riguardo al loro status;
 - b) “*richiedenti asilo*”, coloro che hanno chiesto protezione in uno Stato membro invocando lo status di rifugiati ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione relativa allo status di rifugiati del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 e in merito alla cui domanda non sia stata ancora presa una decisione definitiva.
2. Ai fini dell'articolo 1, paragrafo 2), lettera b) e dell'articolo 4 valgono le seguenti definizioni:
 - a) “*rifugiati*”, coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiati ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;

- b) “*sfollati*”, coloro che hanno il permesso di soggiornare in uno Stato membro come beneficiari di protezione temporanea o di forme complementari di protezione in forza degli obblighi internazionali degli Stati membri o della normativa nazionale;
- c) “*richiedenti asilo*”, coloro che hanno chiesto protezione in uno Stato membro invocando lo status di rifugiati ai sensi dell'articolo 1 della convenzione relativa allo status di rifugiati, del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, compresi coloro sulle cui domande sia stata presa una decisione negativa definitiva ma che non abbiano ancora lasciato il territorio degli Stati membri.

Articolo 3

Accoglienza

Le misure volte a migliorare le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e degli sfollati negli Stati membri e a sostenere procedure di asilo che siano eque, efficaci e accessibili a coloro che necessitano di protezione internazionale sono principalmente finalizzate a quanto segue:

- a) migliorare le infrastrutture degli Stati membri destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo e degli sfollati;
- b) favorire l'equità e l'efficacia e l'accesso alle procedure d'asilo e che comprendono la prestazione di un'assistenza legale e di altri tipi di consulenza, servizi di interpretariato, informazioni sulle procedure da seguire e sui diritti e doveri dei richiedenti asilo durante il procedimento, l'accesso ad informazioni precise ed aggiornate sulla situazione nei vari paesi;
- c) garantire condizioni di vita dignitose per i richiedenti asilo e gli sfollati, in particolare per quanto riguarda l'alloggio, l'assistenza medica, l'istruzione e la formazione;
- d) fornire un'assistenza speciale alle categorie vulnerabili, come i minori non accompagnati, le vittime di torture o stupri e coloro che necessitano di particolari cure mediche;
- e) informare il pubblico circa gli obblighi degli Stati membri nei confronti di coloro che chiedono protezione internazionale, nonché sulla politica di asilo dell'Unione, comprese le misure di sensibilizzazione pubblica ad integrazione di quelle finanziate in forza della presente azione comune.

Articolo 4

Rimpatrio volontario

1. Le misure volte ad agevolare il rimpatrio volontario dei richiedenti asilo, degli sfollati e dei rifugiati dagli Stati membri nei loro paesi di origine e al loro reinserimento, sono principalmente finalizzate a quanto segue:

- a) raccogliere e diffondere informazioni su tutti gli aspetti riguardanti il ritorno nel paese d'origine tra cui la situazione economica e amministrativa di tale paese, le opportunità di lavoro, il diritto di proprietà e altri aspetti legali;
 - b) fornire consulenza sia a coloro che stanno decidendo se tornare volontariamente al proprio paese di origine sia a coloro che hanno già deciso in linea di principio di farvi ritorno;
 - c) istituire azioni di istruzione e formazione professionale al fine di far acquisire ai rifugiati, agli sfollati e ai richiedenti asilo competenze che saranno loro utili al ritorno nel paese di origine;
2. Possono fruire del finanziamento anche le misure che seguono, a condizione che rientrino in un progetto integrato finalizzato ad agevolare il rimpatrio volontario, e in particolare lo sono quelle riguardanti uno o più settori menzionati al paragrafo 1:
- a) la copertura delle spese di trasporto connesse al rimpatrio;
 - b) misure di aiuto al reinserimento nel paese di origine degli sfollati provenienti dagli Stati membri, che comprendono una verifica nel periodo successivo al rimpatrio.

Articolo 5

Criteri di finanziamento

I progetti da finanziare da parte del bilancio comunitario sono sottoposti ad una procedura di selezione che tiene conto in particolare dei seguenti criteri:

- a) l'obiettivo di ottenere una ripartizione equilibrata delle responsabilità degli Stati membri;
- b) le caratteristiche innovatrici dei progetti e la possibilità di utilizzare i risultati per intensificare la cooperazione tra gli Stati membri o permettere agli altri Stati membri di mettere a frutto l'esperienza che ne è scaturita;
- c) l'esperienza, le capacità tecniche e l'affidabilità delle organizzazioni richiedenti e di tutte le organizzazioni partecipanti;
- d) la complementarità dei progetti con altre misure finanziate dal bilancio comunitario o da altri programmi nazionali;
- e) il rapporto costo-efficacia e il principio di economia, tenuto conto del numero delle persone cui è destinato il progetto.

CAPO II

DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Articolo 6

Controllo finanziario

Le decisioni di finanziamento e i contratti che ne risultano in conformità della normativa finanziaria sul bilancio delle Comunità europee prevedono in particolare che la Commissione provveda alla sorveglianza e al controllo finanziario e che la Corte dei conti provveda alla revisione dei conti.

Articolo 7

Livello del finanziamento comunitario

1. L'aiuto finanziario erogato dal bilancio comunitario non deve superare l'80% del costo totale del progetto.
2. Sono ammessi tutti i tipi di spese direttamente imputabili all'esecuzione di un progetto e sostenute in un periodo determinato definito dal contratto, a norma degli orientamenti decisi dalla Commissione, sino al massimale degli stanziamenti autorizzati nell'ambito della procedura annuale di bilancio.

Articolo 8

Gestione finanziaria

1. Le misure adottate in forza della presente azione comune e finanziate dal bilancio delle Comunità europee sono gestite dalla Commissione secondo il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee²³.
2. Nel presentare le proposte di finanziamento la Commissione tiene conto dei principi di sana gestione finanziaria ed in particolare dei principi di economia e di rispetto del rapporto costo/efficacia di cui all'articolo 2 del regolamento finanziario.

CAPO III

DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA GESTIONE

Articolo 9

Disposizioni generali

La Commissione è responsabile della gestione delle misure in forza della presente azione comune e prende i provvedimenti necessari a tale scopo.

In particolare, per garantire l'efficace e concreta esecuzione dell'azione comune, la Commissione può ricorrere ad un'assistenza tecnica che può essere finanziata con gli stanziamenti disponibili nell'ambito della presente azione comune.

²³ GU L 356 del 31.12.1977, pag. 1.

Articolo 10

Presentazione dei progetti

I progetti per i quali si chiede il finanziamento vengono presentati alla Commissione che li esamina entro il termine che essa stessa stabilisce.

Articolo 11

Procedure

1. Sino al 31 dicembre 1999, le decisioni sul finanziamento dei progetti sono adottate secondo i paragrafi 2, 3 e 4. Dal 1° gennaio 2000 esse sono adottate secondo la procedura di cui al paragrafo 5.
2. Per finanziamenti inferiori a 200 000 euro la Commissione tiene al corrente il Consiglio relativamente al numero di domande che le sono pervenute per il finanziamento di progetti specifici, ai principi applicati nel concedere i contributi nonché ai risultati dei progetti medesimi.
3. Per i finanziamenti pari o superiori a 200 000 euro e inferiori a 1 milione di euro la Commissione è assistita da un comitato, composto di un rappresentante di ciascuno Stato membro e presieduto da un rappresentante della Commissione. La Commissione sottopone al comitato l'elenco dei progetti che le sono stati presentati. Essa indica i progetti selezionati motivando la sua scelta. Entro due settimane il comitato esprime il proprio parere sui vari progetti, alla maggioranza prevista dall'articolo K.4, paragrafo 3, secondo comma del trattato. Il presidente non partecipa alla votazione. Il parere è iscritto nel processo verbale; inoltre ciascuno Stato membro ha il diritto di chiedere che la sua posizione figuri nel processo verbale. La Commissione tiene in massima considerazione il parere espresso dal comitato. Essa lo informa del modo in cui ha tenuto conto del suo parere.
4. Per quanto riguarda i finanziamenti pari o superiori a 1 milione di euro, la Commissione sottopone al comitato di cui al paragrafo 2 l'elenco dei progetti che le sono presentati. Essa indica i progetti selezionati motivando la propria scelta. Entro due settimane il comitato esprime il proprio parere sui vari progetti, alla maggioranza prevista dall'articolo K.4, paragrafo 3, secondo comma del trattato. Il presidente non partecipa alla votazione. In mancanza di parere favorevole entro il termine previsto, la Commissione ritira i progetti in questione oppure li sottopone, corredati dell'eventuale parere del comitato, al Consiglio, che si pronuncia entro un mese alla maggioranza prevista all'articolo K.4, paragrafo 3, secondo comma del trattato.
5. La Commissione è assistita da un comitato consultivo composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da prendere. Il comitato esprime un parere sul progetto entro un termine che il presidente può stabilire in funzione dell'urgenza delle questioni in esame, eventualmente procedendo a votazione.

La Commissione tiene in massima considerazione il parere del comitato. Essa lo informa del modo in cui ha tenuto conto del parere.

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 12

Controllo e valutazione

1. La Commissione è responsabile del controllo dei progetti e della valutazione delle misure finanziate in virtù della presente azione comune. Il controllo e la valutazione possono essere finanziati mediante gli stanziamenti disponibili per le misure di cui alla presente azione comune.
2. La Commissione redige una relazione sintetica sulle misure realizzate e sulla valutazione che ne è stata fatta e la trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio.

Articolo 13

Entrata in vigore

La presente azione comune entra in vigore il giorno della sua adozione.

Essa si applica fino al 31 dicembre 2000.

Articolo 14

Pubblicazione

La presente azione comune è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il Presidente

SCHEDA FINANZIARIA

1. DENOMINAZIONE DELL'AZIONE

Azione comune che introduce misure dirette a sostenere concretamente l'accoglienza ed il rimpatrio volontario dei profughi, degli sfollati e dei richiedenti asilo.

2. LINEE DI BILANCIO INTERESSATE

(nomenclatura del bilancio generale 1999)

B 5-803: Fondo europeo per I profughi

3. BASE GIURIDICA

Articolo K.3, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea

4. DESCRIZIONE DELL'AZIONE

- **Obiettivo generale dell'azione**

La suddetta azione comune intende dotare l'Unione di uno strumento che le consenta di sostenere, da un lato delle misure dirette a migliorare le condizioni di accoglienza e l'accesso alle procedure per ottenere l'asilo e dall'altro, misure che facilitino il rimpatrio volontario e il reinserimento. Essa tiene conto inoltre del principio di responsabilità condivisa fra Stati membri.

Più precisamente questa azione ha lo scopo di:

- fornire alle persone e gruppi interessati una protezione adeguata conformemente alla tradizione comune degli Stati membri ed agli obblighi per essi derivanti, in particolare, dalla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal Protocollo di New-York del 31 gennaio 1967;
- assicurare condizioni di accoglienza adeguate per i richiedenti asilo e facilitare l'accesso a procedure eque, efficaci e che garantiscano i diritti dei profughi;
- creare le condizioni che permettano a profughi, sfollati e richiedenti asilo che lo desiderino, di abbandonare il territorio degli Stati membri e rientrare volontariamente nei rispettivi paesi d'origine;
- assicurare l'equilibrio fra gli sforzi compiuti dagli Stati membri per far fronte all'accoglienza ed al rimpatrio volontario dei profughi e degli sfollati.

- **Periodo di durata dell'azione**

Due anni a decorrere dall'entrata in vigore della base giuridica vale a dire il biennio 1999-2000. Al termine di tale periodo, verrà effettuata una valutazione relativa alla necessità di proseguire o eventualmente riorientare l'azione.

5. CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE/ENTRATE

- **Spese obbligatorie/non obbligatorie**

Non obbligatorie

- **Stanzamenti dissociati/non dissociati**

Dissociati

- **Tipi di entrate previste**

Senza oggetto

6. NATURA DELLE SPESE/ENTRATE

Sovvenzione nel quadro di un cofinanziamento con altre fonti. Il contributo del bilancio comunitario é stabilito ad un massimo dell'80% del progetto. Tale massimale verrà raggiunto solo nel caso di progetti che presentino un interesse particolare tenuto conto degli obiettivi dell'azione comune o delle priorità stabilite nel programma (le misure) presentato dalla Commissione al comitato di rappresentanti degli Stati membri che l'assiste.

7. INCIDENZA FINANZIARIA

- **Metodo di calcolo del costo totale dell'azione (nesso fra i costi individuali ed il costo totale)**

Qualsiasi stima più precisa dell'incidenza finanziaria delle misure previste deve, in linea di principio, basarsi su una valutazione delle azioni esplorative condotte sulla base degli stanziamenti allocati nel 1997 e 1998. Tale valutazione, tuttavia, per il momento non può che avere una portata limitata. In effetti, per quanto riguarda l'esercizio 1997, le azioni comuni 97/447/JAI e 97/478/JAI sono state adottate dal Consiglio solo il 22 luglio 1997. Su tali basi la selezione dei progetti è avvenuta al termine di una riunione del Comitato dei rappresentanti degli Stati membri organizzata nel novembre 1997.

Trattandosi di iniziative relativamente nuove, l'attuazione di questi progetti ha subito taluni ritardi, nella maggior parte dei casi giustificati. E' stato possibile tuttavia effettuare una prima valutazione sulla base delle relazioni interinali comunicate alla Commissione. Il contenuto di tale valutazione è stato riassunto nella nota allegata, che è stata portata a conoscenza dei rappresentanti degli Stati membri, in occasione della riunione del Comitato di gestione del 28 settembre 1998. Nel corso del primo trimestre 1999 verrà preparata una relazione finale di valutazione sulla base delle informazioni che saranno pervenute nel frattempo.

In ogni caso, i risultati raggiunti possono essere sintetizzati come segue, sulla base della nomenclatura di bilancio applicabile nel 1997 e 1998 :

B5-803			B7-6008		
RIPARTIZIONE	BILANCIO 1997 (3,75 milioni di euro)		RIPARTIZIONE	BILANCIO 1997 (10 milioni di euro)	
	% del bilancio	Numero di azioni		% del bilancio	Numero di azioni
Infrastrutture	43	7	Informazione	25	9
Procedure d'asilo	5	1	Consiglio	6	3
Diritti minimi	16	4	Formazione / Istruzione	69	20
Assistenza alle categorie più deboli	10	4			
Informazione al pubblico	26	5			
TOTALE	100	21	TOTALE	100	32

B5-803			B7-6008		
RIPARTIZIONE	BILANCIO 1998 (3,75 milioni di euro)		RIPARTIZIONE	BILANCIO 1998 (13 milioni di euro)	
	% del bilancio	Numero di azioni		% del bilancio	Numero di azioni
Infrastrutture	47	6	Informazione	15	7
Procedure d'asilo	20	7	Consiglio	50	22
Diritti minimi	23	6	Formazione / Istruzione	35	23
Assistenza alle categorie più deboli	10	6			
Informazione al pubblico	0	0			
TOTALE	100	25	TOTALE	100	52

- **Ripartizione per elementi del costo dell'azione**

La presente azione può essere scomposta come segue:

- per quanto riguarda l'accoglienza e l'accesso alle procedure d'asilo, viene proposto il sostegno a misure che, da un lato, siano in grado di favorire l'equità e l'efficacia delle procedure d'asilo (nonché l'accesso a queste procedure), ad assicurare ai richiedenti asilo ed agli sfollati i benefici di disposizioni sociali che garantiscono condizioni di vita che rispondono ad esigenze minime nonché a fornire una speciale assistenza alle categorie più vulnerabili. D'altro canto si prevede di finanziare dei progetti diretti al miglioramento delle infrastrutture di accoglienza, in modo da poter, a medio termine, assicurare delle condizioni soddisfacenti di alloggio dei richiedenti asilo e di quanti chiedono una protezione internazionale sul territorio di

qualsiasi Stato membro dell'Unione europea. Inoltre, si dovranno prendere in considerazione delle azioni di sensibilizzazione del pubblico alla problematica dell'asilo;

nel quadro del rimpatrio volontario e del reinserimento nel paese d'origine, si intende sostanzialmente permettere un finanziamento comunitario di azioni di informazione, di servizi di consulenza e di iniziative nel settore della formazione e dell'istruzione. In via accessoria, potranno anche essere prese in considerazione le spese di trasporto connesse al rimpatrio nonché eventuali aiuti al reinserimento nel paese d'origine, costituendo la sola eccezione al principio in base al quale la presente azione comune è diretta a produrre i suoi effetti solo all'interno dell'Unione europea.

Sulla base dell'esperienza delle azioni preparatorie condotte nel 1997 e 1998 si può prevedere la seguente ripartizione (cfr. tuttavia quanto è stato osservato sopra circa il carattere preliminare della valutazione disponibile). E' necessario, in ogni caso, tener conto della estrema variabilità delle dimensioni dei progetti che possono ricevere un finanziamento.

B5 - 803

RIPARTIZIONE	PPB 1999 (15 milioni di euro) (*)	2000 (15 milioni di euro)
	% stimata del bilancio	% stimata del bilancio
Infrastrutture	25	25
Procedure d'asilo	10	10
Diritti minimi	10	10
Assistenza alle categorie più deboli	5	5
Informazione	10	10
Consiglio	20	20
Formazione / Istruzione	20	20
TOTALE	100	100

(*) Va osservato che l'Autorità di bilancio, con decisione della Commissione per i bilanci dell'8 dicembre 1998, ha autorizzato l'utilizzo fino a 800.000 euro sotto questa voce per assistenza tecnica e amministrativa, a favore della Commissione e dei beneficiari di questa azione, nella misura in cui non riguardano compiti ordinari di servizio pubblico, ma sono invece connessi alla preparazione, gestione, seguito e controllo del programma o dei progetti. L'assistenza in questione non dovrà superare la durata del programma.

8. DISPOSIZIONI ANTIFRODE PREVISTE

Il formulario di domanda di sovvenzione raccoglierà dei dati sull'identità e la natura dei potenziali beneficiari in modo da poterne valutare in anticipo l'affidabilità.

Negli accordi o contratti stipulati fra la Commissione e i beneficiari dell'azione figurano delle disposizioni antifrodi (controlli in loco, relazioni intermedie e finali). La Commissione esaminerà tali relazioni e si accerterà che il lavoro sia stato correttamente eseguito prima di procedere ai pagamenti intermedi e finali.

9. ELEMENTI DI ANALISI COSTO/EFFICACIA

- **Beneficiari**

- I profughi, gli sfollati e i richiedenti asilo secondo la definizione dell'art. 2 della proposta.
- L'opinione pubblica degli Stati membri.
- I membri degli organismi pubblici (comprese le autorità locali) e privati competenti nei settori interessati.

- **Giustificazione dell'azione**

Ai sensi dell'articolo K.8,2, primo comma del TUE, le spese amministrative che le istituzioni devono sostenere per le disposizioni relative ai settori di cui al Titolo VI sono a carico del bilancio delle Comunità europee. Per quanto riguarda le spese operative dovute all'attuazione di dette disposizioni, il Consiglio può decidere all'unanimità che esse siano a carico del bilancio comunitario ovvero constatare che esse devono essere a carico degli Stati membri.

Ai sensi dell'articolo K.3,2, il Consiglio può, su iniziativa di qualsiasi Stato membro o della Commissione, nei settori interessati, adottare azioni comuni, nella misura in cui gli obiettivi dell'Unione, data la portata o gli effetti dell'azione prevista, possono essere realizzati meglio con un'azione comune che con azioni dei singoli Stati membri.

Ai sensi dell'articolo K.1,1 del trattato, gli Stati membri considerano la politica d'asilo una questione di interesse comune. Ai sensi del trattato di Amsterdam, spetterà al Consiglio adottare misure che stabiliscano delle norme minime concernenti rispettivamente l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (art. 63, 1, b) e la procedura per la concessione o la revoca dello status di rifugiato (art. 63, 1, d). Esso dovrà inoltre adottare misure relative ai rifugiati e agli sfollati consistenti in norme minime relative alla concessione di una protezione temporanea agli sfollati e in disposizioni che promuovano un equilibrio degli sforzi fra gli Stati membri (art. 63, 2, a e b).

L'azione prevista è diretta da un lato a sostenere le politiche nazionali a favore di quanti chiedono una protezione internazionale e dall'altro, a promuovere il rimpatrio di quanti hanno beneficiato di un permesso di soggiorno provvisorio o di una protezione temporanea negli Stati membri dell'Unione europea. In un caso come nell'altro, bisognerà promuovere l'idea di una responsabilità condivisa fra gli Stati membri per quanto riguarda lo sforzo globale fornito a favore di categorie di persone interessate, tenuto conto dell'esistenza di situazioni talvolta alquanto contrastate.

- **Controllo e valutazione dell'azione**

La Commissione procederà al controllo e alla valutazione regolare delle azioni finanziate a titolo del presente strumento al fine di assicurarsi che esse siano conformi agli obiettivi perseguiti e alle priorità definite, nonché di tracciare le linee direttrici al fine di migliorare i criteri di selezione dei progetti. Alla fine di

ogni esercizio finanziario, essa sottoporrà una relazione al Parlamento europeo ed al Consiglio, concernente sia le azioni avviate che la valutazione che ne è stata data.

Nel corso del secondo semestre del 1999 verrà effettuata una valutazione esterna dei progetti che hanno beneficiato di un aiuto comunitario. La pubblicazione di un bando di pre-informazione relativo alle procedure di aggiudicazione è prevista per il 17 dicembre 1998.

Tale valutazione costituirà una valutazione intermedia dei progetti finanziati nel 1997 e 1998 e servirà come base per una valutazione globale nel 2001. La valutazione esterna si svolgerà senza pregiudicare eventuali valutazioni interne che saranno effettuate dalla Commissione (servizio di gestione o DG XX).

Lo scopo della suddetta valutazione, che riguarderà anzitutto il merito, consiste nell'accertare in che misura gli obiettivi del programma siano stati raggiunti, fornire informazioni quantitative e qualitative che possano servire di base per un riorientamento ed, eventualmente, all'adeguamento del programma, e adottare, se del caso, dei metodi di valutazione adeguati per poter misurare gli effetti del programma.

10. SPESE AMMINISTRATIVE (sezione III del bilancio generale)

La mobilitazione effettiva delle risorse amministrative necessarie farà seguito alla decisione annuale della Commissione relativa all'allocazione delle risorse, tenuto conto in particolare dell'organico e degli importi supplementari che saranno stati concessi dall'autorità di bilancio.

10.1 Incidenza sull'organico della Commissione

Tipo di posti		Organico da destinare alla gestione dell'azione		Di cui		Durata
		Posti permanenti	Posti temporanei	Per utilizzo delle risorse esistenti all'interno della DG o del Servizio interessato	Per ricorso a risorse supplementari	
Funzionari o agenti temporanei	A	1,5	-	1,5	-	
	B	1,5	-	0,5	1	
	C	1,5	-	0,5	1	
Altre risorse						
Totale		4,5		2,5	2	

10.2 Incidenza finanziaria globale delle risorse umane supplementari

	Importi	Modo di calcolo (euro)
Funzionari	486.000	4,5 x 108.000
Agenti temporanei		
Altre risorse (indicare linea di bilancio)		
Totale	486.000	

10.3 Aumento di altre spese di funzionamento derivanti dall'azione

Linea di bilancio (numero e denominazione)	Importi	Modo di calcolo (euro)
A-7030 (riunioni di esperti)	13.000	2 x 10 persone x 650
A-7031 (comitato di gestione)	29.250	3 x 15 persone x 650
A-7010 (missioni)	13.600	20 missioni x 680
Totale	55.850	

ISSN 0254-1505

COM(98) 733 def.

DOCUMENTI

IT

06 05 11 04

N. di catalogo : CB-CO-98-798-IT-C

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo