

Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 491/2004

10 marzo 2004

che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo (AENEAS)

pubblicato in GUUE n. L80 del 18 marzo 2004

Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 179, paragrafo 1, e l'articolo 181 A,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo,

deliberando in conformità alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato,

considerando quanto segue:

(1) Nella riunione straordinaria di Tampere in data 15 e 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di un approccio globale in materia di migrazione che tenga conto degli aspetti politici, dei diritti umani e delle questioni di sviluppo nei paesi terzi e nelle regioni terze ed ha auspicato una maggiore coerenza tra le politiche interne e quelle esterne dell'Unione europea. Esso ha sottolineato inoltre la necessità di una gestione dei flussi migratori più efficiente in ogni fase ed il fatto che il partenariato con i paesi terzi costituirà un elemento essenziale del successo di tale politica nella prospettiva di promuovere il co-sviluppo.

(2) Il Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 ha evidenziato l'integrazione dell'immigrazione nelle relazioni dell'Unione con i paesi terzi e l'importanza di una maggiore cooperazione con i paesi terzi per la gestione della migrazione, fra cui la prevenzione e la lotta contro la migrazione illegale e la tratta di esseri umani.

(3) Nelle conclusioni del 18 novembre 2002, il Consiglio chiede che la Comunità consideri la messa a disposizione di un'assistenza adeguata ai paesi terzi per l'attuazione della clausola sulla gestione congiunta dei flussi migratori e sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione illegale da inserire in tutti i futuri accordi di cooperazione, di associazione, o altri equivalenti.

(4) Anche il miglioramento della gestione dei flussi migratori, in particolare di alcuni aspetti della migrazione quali l'emigrazione di cittadini altamente qualificati o i movimenti di profughi fra paesi vicini, costituisce una grave preoccupazione per lo sviluppo di alcuni paesi terzi.

(5) I programmi e le politiche di cooperazione esterna e di sviluppo della Comunità contribuiscono indirettamente ad affrontare i principali fattori di pressione migratoria. Più specificamente, dopo il Consiglio europeo di Tampere, la Commissione si adopera per tener conto delle preoccupazioni legate alle migrazioni nella programmazione degli aiuti esterni della Comunità al fine di sostenere direttamente i paesi terzi nei loro sforzi per affrontare i problemi relativi alla migrazione legale, illegale o forzata.

(6) A complemento di questa programmazione, l'autorità di bilancio ha inserito dal 2001 al 2003 nel bilancio generale dell'Unione europea alcuni stanziamenti volti specificamente a finanziare azioni preparatorie in partenariato con paesi terzi e regioni terze in materia di migrazione e di asilo.

(7) Tenendo conto di tali azioni preparatorie e in riferimento alla comunicazione della Commissione sull'integrazione delle questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi, si ritiene necessario dotare la Comunità a partire dal 2004 di un programma pluriennale volto a fornire una risposta specifica e aggiuntiva alle necessità dei paesi terzi per quanto riguarda le attività per gestire più efficacemente tutti gli aspetti dei flussi migratori, e in particolare a stimolare la preparazione dei paesi terzi a concludere accordi di riammissione, e ad assisterli nell'affrontare le conseguenze di tali accordi.

(8) Al fine in particolare di garantire la coerenza dell'intervento esterno della Comunità, è opportuno che le attività finanziate mediante questo nuovo strumento siano specifiche e complementari rispetto a quelle finanziate mediante altri strumenti comunitari di cooperazione e di sviluppo.

(9) Nelle sue conclusioni su migrazione e sviluppo del 19 maggio 2003, il Consiglio ha affermato la necessità di un maggiore coordinamento tra queste politiche, distinte ma correlate. Le conclusioni hanno messo in evidenza un numero di settori potenzialmente sinergici su cui l'Unione europea potrebbe concentrare le proprie attività a sostegno di entrambe le politiche.

(10) Per affrontare i problemi legati al fenomeno della migrazione occorrono procedure decisionali efficaci, flessibili e, in alcuni casi, rapide, al fine di finanziare interventi della Comunità.

(11) La valutazione delle azioni preparatorie tornerà a beneficio dell'attuazione di questo programma.

(12) Le misure necessarie per l'attuazione del presente regolamento sono adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

(13) Il presente regolamento stabilisce, per tutta la durata del programma, una dotazione finanziaria che costituisce per l'autorità di bilancio il riferimento principale ai sensi del punto 33 dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio.

(14) Poiché lo scopo dell'azione proposta, vale a dire promuovere, nel quadro di un approccio globale in materia di migrazione, una gestione dei flussi migratori più efficiente in stretta cooperazione con i paesi terzi interessati, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(15) La protezione degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro la frode e le irregolarità sono parte integrante del presente regolamento. In particolare, i contratti stipulati ai sensi del presente regolamento dovrebbero autorizzare la Commissione ad attuare le misure previste dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità,

hanno adottato il presente regolamento:

Capo I Obiettivi e azioni

Art. 1

1. Con il presente atto la Comunità stabilisce un programma di cooperazione (in prosieguo "il programma") che si prefigge di fornire aiuti finanziari e tecnici specifici e complementari ai paesi terzi al fine di sostenerne gli sforzi per una gestione migliore dei flussi migratori sotto tutti i punti di vista.
2. Il programma è destinato in particolare, ma non esclusivamente, ai paesi terzi attivamente impegnati nella preparazione o nell'attuazione di un accordo di riammissione siglato, firmato o concluso con la Comunità europea.
3. Il programma finanzia azioni adeguate che si collegano in modo coerente e complementare con i principi generali della politica comunitaria in materia di cooperazione e di sviluppo e con le strategie comunitarie di cooperazione e sviluppo nazionali e regionali riguardanti i paesi terzi interessati e che integrano le azioni – in particolare in materia di gestione dei flussi migratori, ritorno e reinserimento dei migranti nei rispettivi paesi d'origine, asilo, controlli di frontiera, profughi e sfollati – previste dalla messa in atto di tali strategie e finanziate mediante altri strumenti comunitari nel settore della cooperazione e dello sviluppo. Le azioni finanziate in base al programma sono coerenti con le iniziative comunitarie che contribuiscono a risolvere le cause alla base della migrazione.
4. Il rispetto dei principi democratici e dello Stato di diritto, nonché dei diritti umani, dei diritti delle minoranze e delle libertà fondamentali, costituisce un elemento essenziale dell'applicazione del presente regolamento. Se necessario e per quanto possibile le azioni finanziate ai sensi del presente regolamento sono associate a misure volte a rafforzare la democrazia, i diritti dell'uomo e lo Stato di diritto.

Art. 2

1. Il programma si prefigge di promuovere la cooperazione fra la comunità e i paesi terzi, contribuendo nei paesi terzi interessati, e in partenariato con essi, al raggiungimento dei seguenti obiettivi:
 - a) elaborazione della normativa in materia di immigrazione legale, in particolare per quanto riguarda le regole di ammissione e i diritti e lo status delle persone ammesse, il trattamento equo dei residenti legali, l'integrazione e la non discriminazione nonché le misure per lottare contro il razzismo e la xenofobia;
 - b) sviluppo della migrazione legale in base ad un'analisi della situazione demografica, economica e sociale dei paesi d'origine e dei paesi ospiti e della capacità ricettiva di questi ultimi, insieme alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui vantaggi della migrazione legale e sulle conseguenze della migrazione clandestina;
 - c) sviluppo della normativa e delle prassi nazionali per quanto riguarda la protezione internazionale, al fine di rispettare le disposizioni della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e del protocollo del 1967 e di altri strumenti internazionali pertinenti, di garantire il rispetto del principio del "non refoulement" e di migliorare la capacità dei paesi terzi interessati che ricevono richiedenti asilo e profughi;
 - d) messa a punto nei paesi terzi interessati di una politica efficace e preventiva nella lotta contro la migrazione illegale, fra cui la lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti, e sviluppo di una legislazione in materia;
 - e) riammissione, nel pieno rispetto delle leggi, e reintegrazione durevole, nel paese terzo interessato, di persone che sono entrate o che sono rimaste illegalmente sul territorio degli Stati membri o di persone la cui richiesta d'asilo avviata nell'Unione europea ha avuto esito negativo o che hanno ivi beneficiato di protezione internazionale.

2. Al fine di raggiungere questi obiettivi, il programma può in particolare sostenere le seguenti azioni:

- a) organizzazione di campagne informative, e prestazione di consulenza giuridica, sulle conseguenze dell'immigrazione illegale, la tratta degli esseri umani, il traffico di migranti, e il lavoro clandestino nell'Unione europea;
- b) diffusione di informazioni e di consulenza giuridica sulle possibilità di lavorare legalmente nell'Unione europea, sia a breve che a lungo termine, e sulle procedure da seguire a tal fine;
- c) messa a punto di attività volte a mantenere i legami tra le comunità locali del paese d'origine e gli emigranti legali e ad agevolare il contributo dei migranti allo sviluppo sociale ed economico delle comunità nei paesi d'origine, anche facilitando l'utilizzazione delle rimesse per investimenti produttivi e iniziative di sviluppo, nonché fornendo il sostegno ai programmi di microcredito;
- d) agevolazione del dialogo e scambio di informazioni tra le istituzioni del paese terzo e i cittadini di tale paese che considerano la prospettiva di emigrare;
- e) sostegno al potenziamento delle capacità in materia di elaborazione, attuazione e garanzia dell'efficacia della normativa nazionale e dei sistemi di gestione per quanto riguarda l'asilo, la migrazione e la lotta contro le attività criminali, ivi compresi il crimine organizzato e la corruzione, collegati all'immigrazione illegale, e sviluppo della formazione del personale che opera nei settori della migrazione e dell'asilo;
- f) valutazione ed eventuale miglioramento del quadro istituzionale e amministrativo e delle capacità di effettuare i controlli di frontiera nonché miglioramento della gestione di tali controlli, anche tramite la cooperazione operativa;
- g) potenziamento delle capacità in materia di sicurezza dei documenti di viaggio e dei visti, di condizioni di rilascio, di identificazione e di documentazione di migranti clandestini, inclusi i propri cittadini, e dell'individuazione di documenti e visti falsi;
- h) introduzione di sistemi per la raccolta di dati; osservazione e analisi dei fenomeni migratori; identificazione delle cause profonde dei movimenti migratori e definizione di misure volte ad affrontarle; agevolazione dello scambio di informazioni sui movimenti migratori, in particolare sui flussi migratori verso l'Unione europea;
- i) sviluppo di un dialogo regionale e subregionale nel settore dell'asilo e della migrazione, compresa la migrazione illegale;
- j) assistenza ai paesi terzi interessati nella negoziazione dei loro accordi di riammissione con i rilevanti paesi;
- k) sostegno al potenziamento delle capacità nei paesi terzi interessati per quanto riguarda le condizioni di accoglienza e la capacità di protezione nei riguardi dei richiedenti asilo, la riammissione e la reintegrazione durevole degli emigrati rimpatriati e i programmi di reinsediamento;
- l) sostegno al reinserimento socioeconomico mirato delle persone rimpatriate nei loro paesi d'origine, compresi la formazione e lo sviluppo di capacità intesi a facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro.

Art. 3

Al fine di perseguire gli obiettivi e le azioni di cui all'articolo 2, il programma può sostenere, fra l'altro:

- 1) le misure necessarie per identificare e preparare azioni, fra cui:
 - a) studi di fattibilità;
 - b) scambio di know-how tecnico ed esperienze tra Stati membri, paesi terzi, organizzazioni ed enti europei e organizzazioni internazionali;
 - c) studi generali riguardanti l'azione della Comunità nel campo di applicazione del presente regolamento;
- 2) la messa in atto di progetti:
 - a) assistenza tecnica, anche da parte del personale espatriato e locale, per contribuire ad attuare le azioni;
 - b) formazione e altri servizi;
 - c) acquisto e/o prestazione di qualsiasi prodotto o attrezzatura, forniture e spese d'investimento strettamente necessari per attuare le azioni, compresi, in circostanze eccezionali e qualora debitamente giustificate, l'acquisto o l'affitto di locali.

- 3) Misure per monitorare e valutare le azioni nonché effettuare la revisione dei conti.
 - 4) Attività per spiegare al grande pubblico gli obiettivi e i risultati di tali azioni.
 - 5) Azioni ivi compresa l'assistenza tecnica per valutare la messa in atto di tali operazioni, a beneficio della Comunità o dei paesi terzi.
- Vengono prese le misure necessarie per sottolineare il carattere comunitario dell'assistenza fornita ai sensi del presente regolamento.

Capo II Procedure di attuazione del programma

Art. 4

1. Tra i partner che possono beneficiare del sostegno finanziario nell'ambito del programma possono essere comprese le organizzazioni e le agenzie regionali e internazionali (in particolare le agenzie dell'ONU), nonché le organizzazioni non governative o altri soggetti non statali, amministrazioni federali, nazionali, provinciali e locali, i loro dipartimenti e agenzie, istituti, associazioni e operatori pubblici e privati sia nell'Unione europea, sia nei paesi terzi interessati, privilegiandone il partenariato.
2. Le operazioni finanziate dalla Comunità ai sensi del presente regolamento sono attuate dalla Commissione.

Art. 5

Fermo restando il clima istituzionale e politico in cui operano i partner di cui all'articolo 4, al momento di determinare l'idoneità di un ente a ricevere il finanziamento comunitario vengono presi in considerazione in particolare i fattori seguenti:

- 1) La sua esperienza nel settore di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e in particolare per quanto riguarda le azioni in materia di asilo e migrazione;
- 2) il suo impegno a difendere, rispettare e promuovere i diritti umani e i principi democratici in modo non discriminatorio;
- 3) le sue capacità di gestione amministrativa e finanziaria;
- 4) la sua capacità tecnica e logistica riguardo all'azione pianificata;
- 5) i risultati, se pertinenti, di eventuali azioni effettuate in precedenza, in particolare quelle finanziate dalla Comunità, dagli Stati membri e da organizzazioni internazionali.

Capo III Procedure di attuazione delle azioni

Art. 6

1. La dotazione finanziaria per l'attuazione del presente regolamento per il periodo dal 1o gennaio 2004 al 31 dicembre 2008 è fissata a 250 milioni di EUR, di cui 120 milioni per il periodo fino al 31 dicembre 2006.
Per il periodo successivo al 31 dicembre 2006, l'importo è considerato confermato se è compatibile, per la fase in questione, con le prospettive finanziarie in vigore per il periodo che inizia nel 2007 alla luce delle informazioni disponibili a norma dell'articolo 10, paragrafi 2 e 3.
2. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio entro i limiti delle prospettive finanziarie.
3. Il cofinanziamento comunitario di un'azione da parte del programma non supera l'80 %, fatte salve altre disposizioni applicabili del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (in prosieguo: regolamento finanziario), in particolare l'articolo 169. Esso esclude qualsiasi altro finanziamento da parte di un altro programma finanziato dal bilancio generale dell'Unione europea.

4. Il finanziamento comunitario ai sensi del presente regolamento viene concesso conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario. Le decisioni di finanziamento e i contratti da esse derivanti sono soggetti al controllo finanziario della Commissione e a revisioni contabili da parte della Corte dei conti.

5. La Commissione prende le eventuali iniziative necessarie al fine di garantire un buon coordinamento con altri donatori.

Art. 7

1. La Commissione assicura una coerenza e una complementarità globali con altri strumenti, politiche, azioni e programmi comunitari pertinenti.

2. La Commissione adotta tutte le misure di coordinamento necessarie a rafforzare la coerenza e la complementarità fra le azioni finanziate dalla Comunità e quelle finanziate dagli Stati membri allo scopo di garantire a tali azioni un'efficacia ottimale.

Art. 8

1. La Commissione è responsabile della gestione e della messa in atto del programma di cooperazione.

2. La Commissione gestisce il programma conformemente al regolamento finanziario e al regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002, della Commissione, recante modalità d'esecuzione del regolamento finanziario, in particolare per quanto riguarda gli appalti pubblici e le sovvenzioni.

3. Per attuare il programma, la Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 9, paragrafo 2, prepara un programma di lavoro annuale. Conformemente agli obiettivi e ai criteri del presente regolamento, il programma di lavoro definisce le priorità delle azioni da sostenere in termini di settori d'intervento geografici e tematici potenziali, gli obiettivi specifici, i risultati previsti nonché un importo indicativo. Per quanto possibile va ricercato un equilibrio generale tra queste priorità nell'elaborazione del programma di lavoro. La Commissione può consultare altre parti interessate in relazione al programma di lavoro.

4. Il programma di lavoro deve essere coerente e complementare con i documenti di strategia nazionale, i documenti di strategia regionale e i programmi di cooperazione allo sviluppo messi a punto nel quadro della politica comunitaria di cooperazione e sviluppo.

5. La Commissione adotta l'elenco dei progetti selezionati conformemente alla procedura di cui all'articolo 9, paragrafo 2.

Art. 9

1. La Commissione è assistita da un comitato.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 4 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

Il periodo previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, della decisione 1999/468/CE è fissato a tre mesi.

3. Il comitato adotta il proprio regolamento interno.

Capo IV
Relazioni

Art. 10

1. La Commissione verifica costantemente e valuta regolarmente la messa in atto del programma.
2. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione intermedia preliminare di valutazione sull'attuazione del programma entro il 31 dicembre 2006 e una relazione finale entro il 31 dicembre 2010. La Commissione comunica inoltre all'autorità di bilancio, contemporaneamente alla presentazione del progetto preliminare di bilancio generale dell'Unione europea, lo stato di attuazione del programma.
3. Su richiesta degli Stati membri o del Parlamento europeo, in particolare nell'ambito dei negoziati per le future prospettive finanziarie, la Commissione può valutare anche i risultati delle azioni e dei programmi comunitari ai sensi del presente regolamento.

Capo V
Disposizioni finali

Art. 11

Il programma istituito dal presente regolamento è operativo dal 1o gennaio 2004 al 31 dicembre 2008.

Art. 12

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Per il Parlamento europeo
Il Presidente
P. Cox

Per il Consiglio
Il Presidente
D. Roche