CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 21 gennaio 2011
(OR. en)

5575/11

ASILE 5
FIN 32

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	17 gennaio 2011
Destinatario:	Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2007

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 2 definitivo.

All.: COM(2011) 2 definitivo

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.1.2011
COM(2011) 2 definitivo

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

sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2007

(relazione presentata ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, della decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007)

VALUTAZIONE FINALE

Valutazione finale del Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2007

Introduzione

Il Fondo europeo per i rifugiati, istituito nel 2000 per il periodo che va dal 2000 al 2004, è stato successivamente prorogato in virtù della decisione 2004/904/CE del Consiglio, del 2 dicembre 2004. Il nuovo periodo di attuazione doveva inizialmente estendersi dal 2005 al 2010, ma è stato successivamente limitato al 2007 per effetto di una nuova base giuridica e finanziaria introdotta nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", comprendente il Fondo europeo per i rifugiati e tre altri fondi per la parte residua del periodo iniziale e per il periodo successivo.

Prendendo le mosse dal primo periodo di attuazione del Fondo dal 2000 al 2004, il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2007 continua "a sostenere e promuovere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per accogliere rifugiati e sfollati e sostenere le conseguenze di tale accoglienza, […] tenendo conto della pertinente legislazione comunitaria". Il Fondo è concepito come uno strumento volto a stanziare risorse in maniera equa e in proporzione all'onere di ciascuno Stato membro in ragione dei suoi sforzi nell'accogliere rifugiati e sfollati.

Le operazioni del fondo interessano i seguenti gruppi di riferimento:

– qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che benefici dello status definito dalla Convenzione di Ginevra e sia autorizzato a risiedere quale rifugiato in uno degli Stati membri;

– qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che benefici di una forma di protezione sussidiaria concessa da uno Stato membro in conformità con la legislazione europea vigente;

– qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia chiesto di essere ammesso ad una delle forme di protezione sopra descritte;

– qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che benefici di un regime di protezione temporanea in uno Stato membro in conformità con la legislazione europea vigente.

Le azioni che possono essere finanziate dal Fondo coprono una o più delle tre aree seguenti:

- condizioni di accoglienza e procedure di asilo;

- integrazione dei soggetti rientranti nei gruppi di riferimento il cui soggiorno nello Stato membro ha carattere durevole o stabile;

- rimpatrio volontario dei soggetti rientranti nei gruppi di riferimento, purché non abbiano ottenuto una nuova cittadinanza e non abbiano lasciato il territorio dello Stato membro.

Le azioni finanziate dal Fondo dovranno, in particolare, promuovere l'attuazione delle disposizioni della pertinente legislazione europea attuale e futura nel campo del sistema europeo comune di asilo. Inoltre, dovranno tenere conto della situazione specifica dei soggetti vulnerabili, quali minori, anziani, persone che sono state vittima di tortura, stupro o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale ecc.

Il 93% degli stanziamenti di bilancio è stato destinato agli Stati membri al fine di dare esecuzione a programmi nazionali cofinanziati dall'Unione e attuati in gestione congiunta. La percentuale residua, vale a dire il 7% delle risorse, è stata messa a disposizione di azioni comunitarie attuate direttamente dalla Commissione allo scopo di finanziare azioni transnazionali o azioni d'interesse per l'Unione europea nel suo complesso e riguardanti la politica in materia di asilo e i provvedimenti applicabili a rifugiati e sfollati.

Hanno partecipato all'attuazione del Fondo tutti gli Stati membri dell'Unione a eccezione della Danimarca, che ha agito in conformità al protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea. La Bulgaria e la Romania, che hanno aderito all'UE il 1° gennaio 2007, hanno partecipato soltanto l'ultimo anno, vale a dire nel 2007.

Dopo il completamento dei programmi 2005-2007, ogni Stato membro ha presentato una relazione di valutazione sui risultati e sull'impatto delle azioni cofinanziate dal Fondo. In tutti gli Stati membri la valutazione è stata svolta a livello dei progetti finanziati, che sono stati esaminati nella loro interezza o, nel caso di un numero elevato di progetti, come campione rappresentativo. Poiché la maggior parte degli Stati membri si è avvalsa della consulenza di esperti esterni per la valutazione, le relazioni nazionali di valutazione forniscono una rappresentazione veritiera e indipendente dei risultati dei programmi e delle possibili lacune.

La presente relazione di valutazione si basa sulle relazioni degli Stati membri in merito all'attuazione dei programmi nazionali, oltre a fare riferimento a una serie di dati e informazioni aggiuntive a disposizione della Commissione. Va sottolineato che le cifre confrontate nella presente relazione di valutazione sono valori medi che non sempre rispecchiano le deviazioni dalla tendenza. Eventuali variazioni o divergenze dai risultati medi sono state evidenziate ogniqualvolta possibile.

1. ESECUZIONE DEL BILANCIO DEL FONDO DAL 2005 AL 2007

La seguente descrizione sintetica dell'esecuzione del bilancio si basa sui fondi impegnati, in quanto non tutte le operazioni di pagamento sono state completate.

1.1. Programmi nazionali

1.1.1. Panoramica del bilancio

Gli stanziamenti del bilancio del Fondo per i programmi nazionali ammontavano a 43 200 593 EUR nel 2005, 46 288 323 EUR nel 2006 e 63 302 688 EUR nel 2007. Gli importi impegnati per i programmi approvati dalla Commissione erano pari a 43 169 204 EUR nel 2005, 45 200 066 EUR nel 2006 e 63 302 688 EUR nel 2007 (tutte le cifre sono arrotondate). Sono state utilizzate quasi tutte le risorse di bilancio a disposizione dei programmi nazionali. La leggera differenza tra gli stanziamenti di bilancio e gli importi utilizzati è dovuta al fatto che nel 2005 la Slovacchia non ha utilizzato una piccola parte del suo stanziamento, cosa che nel 2006 è accaduta anche per Irlanda e Regno Unito.

I costi totali di tutte le operazioni finanziate attraverso i programmi nazionali nel periodo 2005-2007 ammontano a quasi 300 milioni di euro. Il contributo del Fondo incide per poco più della metà di tale importo.[1]. Ulteriori risorse sono state stanziate dai bilanci nazionali e dai beneficiari.

Tabella 1 – Costo totale dei programmi FER e fonti di finanziamento, 2005-2007 a livello europeo

(Consolidamento dei piani finanziari dei programmi nazionali di tutti gli Stati membri)

Fonte di finanziamento		Importi in EUR	%
Stanziamento del Fondo europeo per i rifugiati	A	**151 671 959,34**	**51,1%**
Stanziamenti statali	B	88 331 906,23	29,8%
Stanziamenti dalle regioni	C	10 360 468,64	3,5%
Stanziamenti dalle autorità locali	D	16 295 722,46	5,5%
Stanziamenti pubblici nazionali	B+C+D	**114 988 097,33**	**38,7%**
Totale stanziamenti pubblici	A+ B+C+D	266 660 056,67	89,9%
Stanziamenti privati	E	**30 125 122,27**	**10,1%**
Costo totale	A+B+C+D+E	**296 785 178,94**	**100%**

[1] Il contributo del Fondo ai progetti sostenuti non può superare il 50% dei costi totali, tranne nel caso di progetti particolarmente innovativi (fino al 60%) e dei paesi che rientrano nell'obiettivo di coesione, per i quali la percentuale sale al 75%. Di conseguenza, la cifra complessiva per tutti gli Stati membri dell'UE era pari al 51%.

Impegni del Fondo europeo per i rifugiati per i programmi nazionali dal 2000, per Stato membro

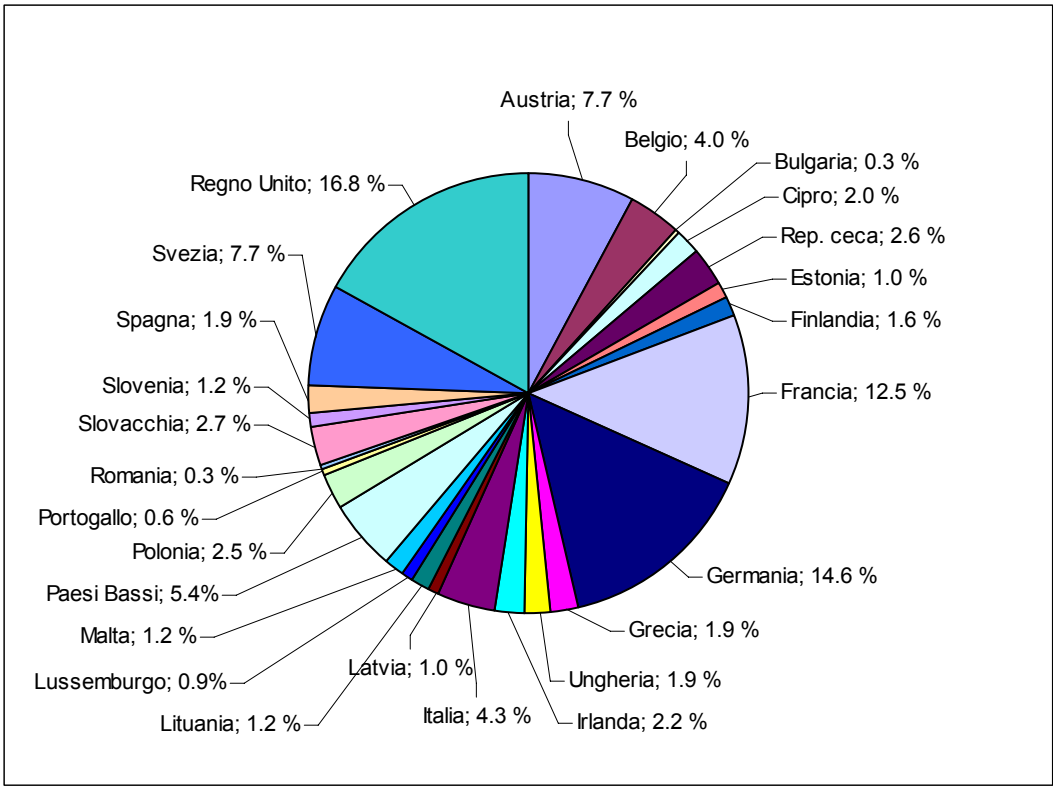
Impegni per Stato membro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTALE 2005-2007	TOTALE 2000 - 2007
Austria	912.382,09	1.454.753,68	1.938.106,21	2.007.650,38	2.230.280,21	2.742.218,08	3.846.031,28	5.043.250,98	**11.631.500,34**	**20.174.672,91**
Belgio	1.223.201,55	1.869.724,55	2.729.082,53	2.381.191,60	2.131.527,03	1.708.787,99	1.776.562,59	2.603.893,57	**6.089.244,15**	**16.423.971,41**
Bulgaria								495.312,69	**495.312,69**	**495.312,69**
Cipro					168.058,60	647.118,56	908.577,92	1.500.569,01	**3.056.265,49**	**3.224.324,09**
Rep. ceca					0,00**	1.322.783,90	1.224.732,11	1.466.059,64	**4.013.575,65**	**4.013.575,65**
Estonia					101.264,04	501.165,50	501.107,84	501.920,54	**1.504.193,88**	**1.605.457,92**
Finlandia	651.386,00	673.605,00	671.256,00	524.730,29	392.632,81	576.732,16	765.446,81	1.076.742,49	**2.418.921,46**	**5.332.531,56**
Francia	2.255.053,80	3.156.227,70	4.133.680,00	5.067.825,42	4.041.961,16	4.419.370,47	4.030.904,13	10.558.351,31	**19.008.625,91**	**37.663.373,99**
Germania	6.218.898,77	8.391.364,30	10.324.674,58	9.935.791,60	8.113.021,93	6.808.594,52	5.740.645,75	9.652.645,44	**22.201.885,71**	**65.185.636,89**
Grecia	652.057,17	629.043,03	535.611,36	439.481,17	459.296,30	738.841,43	816.091,64	1.283.253,07	**2.838.186,14**	**5.553.675,17**
Ungheria					824.724,64	1.064.593,65	979.609,02	866.343,13	**2.910.545,80**	**3.735.270,44**
Irlanda	632.205,18	709.109,67	965.573,27	981.675,33	919.090,69	1.037.486,23	1.079.242,69	1.154.112,32	**3.270.841,24**	**7.478.495,38**
Italia	1.956.104,78	2.741.880,68	3.460.943,09	2.396.267,75	741.665,14	1.763.702,74	2.053.628,78	2.650.121,13	**6.467.452,65**	**17.764.314,09**
Lettonia					95.628,95	501.174,78	501.345,60	501.821,57	**1.504.341,95**	**1.599.970,90**
Lituania					154.927,86	573.217,83	607.775,87	645.556,32	**1.826.550,02**	**1.981.477,88**
Lussemburgo	528.971,74	480.528,81	411.194,85	299.703,18	171.647,79	398.036,69	456.620,40	568.733,03	**1.423.390,12**	**3.315.436,49**
Malta					111.840,01	536.748,47	613.261,96	711.494,88	**1.861.505,31**	**1.973.345,32**
Paesi Bassi	2.984.948,74	3.642.649,54	4.175.006,40	3.239.737,01	2.972.102,53	2.481.878,07	2.471.049,17	3.187.495,09	**8.140.422,33**	**25.154.866,55**
Polonia					440.490,02	890.515,65	1.162.043,64	1.680.799,75	**3.733.359,04**	**4.173.849,06**
Portogallo	534.238,01	518.815,68	457.005,68	304.394,29	123.369,56	317.204,29	316.952,82	318.324,52	**952.481,63**	**2.890.304,85**
Romania								405.310,82	**405.310,82**	**405.310,82**
Slovacchia					372.374,00	1.068.062,00	1.360.927,53	1.630.673,76	**4.059.663,29**	**4.432.037,29**
Slovenia					343.443,67	573.652,24	584.197,32	675.421,09	**1.833.270,65**	**2.176.714,32**
Spagna	745.290,55	837.462,10	933.063,85	786.229,10	665.287,27	828.501,41	859.539,41	1.141.075,16	**2.829.115,98**	**6.796.448,85**
Svezia	1.808.616,60	2.555.669,69	3.326.823,31	2.869.672,23	2.691.651,76	2.929.516,46	3.904.398,26	4.861.458,49	**11.695.373,21**	**24.947.806,80**
Regno Unito	2.902.639,84	4.819.118,07	8.764.928,09	8.923.100,66	10.877.220,93	8.739.301,59	8.639.373,87	8.121.948,42	**25.500.623,88**	**61.787.631,47**
TOTALE UE	**24.005.994,82**	**32.479.952,50**	**42.826.949,22**	**40.157.450,01**	**39.143.506,90**	**43.169.204,71**	**45.200.066,41**	**63.302.688,22**	**151.671.959,34**	**330.285.812,79**

1.1.2. Distribuzione del finanziamento FER tra gli Stati membri e tra le azioni

La Commissione ha stanziato i fondi disponibili per i programmi nazionali agli Stati membri conformemente a uno schema di distribuzione illustrato nella decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati. Tale schema si basa sul numero di persone rientranti nei gruppi di riferimento del Fondo e sui coefficienti di ponderazione applicabili. Esso è l'espressione concreta del principio di solidarietà e condivisione degli oneri sul quale si basa il Fondo.

Come si evince dalla seguente figura 1, il Regno Unito, la Germania e la Francia sono stati i tre principali beneficiari del Fondo nel periodo 2005-2007, con percentuali comprese tra il 12% (Francia) e il 17% (Regno Unito), seguiti da Svezia e Austria (7,7% ciascuno) e dai Paesi Bassi (5,4%). I tre principali Stati membri beneficiari sono stati gli stessi, nel medesimo ordine, durante il precedente periodo di programmazione (2000-2004), mentre la classificazione degli altri Stati membri può variare di anno in anno, specialmente in funzione dei flussi dei richiedenti asilo in un particolare anno.

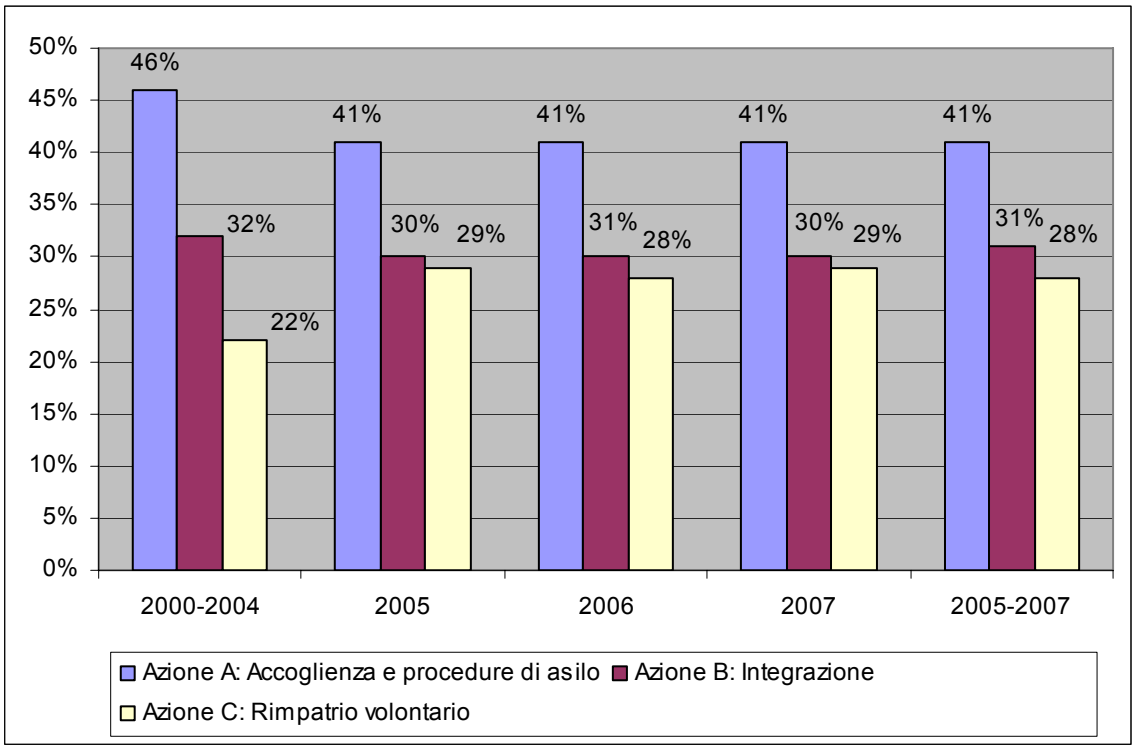
Figura 1 – Distribuzione del finanziamento FER tra gli Stati membri (UE 26) 2005-2007



Tra gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 e 2007, i principali Stati membri beneficiari durante il periodo 2005-2007 sono stati la Repubblica ceca, la Polonia e la Slovacchia, seguite dall'Ungheria. Nel 2004, il primo anno di attuazione nei nuovi Stati membri, l'Ungheria è stata il principale beneficiario, davanti a Polonia e Slovacchia. Va però considerato che nel 2004 la Repubblica ceca ha scelto di non partecipare all'attuazione del Fondo.

Rispetto al precedente periodo di programmazione (2000-2004), il periodo 2005-2007 mostra variazioni significative nella ripartizione del finanziamento FER tra le tre azioni (accoglienza e procedure di asilo, integrazione, e rimpatrio volontario) programmata dagli Stati membri (v. figura 2). Si è assistito a un calo nella percentuale della prima azione (dal 46% al 41%), a fronte di una piccola flessione nella percentuale della seconda azione e di un incremento relativamente marcato nella percentuale della terza azione (dal 22% al 28%). Pur essendo la più piccola delle tre e quella di più difficile attuazione, è proprio sul rimpatrio volontario che si sono maggiormente incentrate le strategie degli Stati membri. La tendenza si riferisce alla percentuale di ogni azione e non agli importi; ciò significa che gli Stati membri non hanno ridotto i loro stanziamenti di bilancio per l'accoglienza o l'integrazione, bensì hanno aumentato in misura significativa gli importi destinati al rimpatrio volontario.

Figura 2 – Distribuzione del finanziamento UE a livello di Unione europea per azione (cifre arrotondate)



La seguente tabella 2 mostra differenze significative tra gli Stati membri nella percentuale di ogni azione, dovute alla situazione e alla strategia di ogni Stato membro.

Mentre la maggior parte degli Stati membri ha destinato finanziamenti significativi al miglioramento delle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo e alle procedure di asilo, percentuali superiori alla media sono state riscontrate in alcuni Stati membri con flussi di richiedenti asilo relativamente elevati (Cipro, Francia, Grecia, Italia e soprattutto Malta). Analogamente, in molti degli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004, importi FER relativamente elevati sono stati destinati al miglioramento delle strutture di accoglienza per i richiedenti asilo e all'adeguamento delle procedure di asilo alle norme previste dalla legislazione europea vigente. Benché, in generale, gli importi stanziati per azioni mirate all'integrazione di rifugiati e di persone che beneficiano di altre forme di protezione internazionale siano stati grosso modo gli stessi, tali azioni hanno rappresentato il fulcro di alcuni programmi nazionali (Finlandia e Irlanda).

Le azioni per il rimpatrio volontario, che erano state intraprese solo da qualche Stato membro durante il primo periodo di programmazione (2000-2004) del Fondo europeo per i rifugiati, sono state un tratto comune dei programmi di tutti gli Stati membri, tranne tre, durante il secondo periodo di programmazione. Nel Regno Unito, un unico grande ed efficace progetto in quest'azione ha assorbito addirittura la maggior parte degli stanziamenti.

Ciò ha garantito un approccio più equilibrato comprendente una migliore accoglienza dei richiedenti asilo, l'integrazione di coloro che beneficiano di protezione e, da ultimo, l'offerta di migliori prospettive di reintegrazione nel paese di origine per le persone la cui domanda è stata respinta.

Ulteriori dettagli sono forniti nei capitoli seguenti della presente relazione.

Tabella 2 – Distribuzione del finanziamento FER a livello di Stati membri per azione (2005-2007)

(V. la precedente figura 2 per la definizione delle azioni A, B e C)

Azioni/ Stati membri	Austria	Belgio	Bulgaria	Cipro	Rep. ceca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito	Totale UE
Azione A	36%	51%	66%	70%	32%	57%	27%	59%	43%	63%	49%	18%	79%	61%	39%	60%	76%	20%	73%	81%	46%	68%	45%	50%	43%	3%	41%
Azione B	44%	24%	32%	30%	37%	35%	67%	30%	29%	30%	38%	67%	12%	35%	56%	38%	14%	40%	19%	6%	54%	21%	55%	35%	43%	17%	31%
Azione C	20%	24%	2%	0%	32%	8%	6%	11%	28%	6%	13%	15%	9%	3%	5%	2%	10%	40%	8%	13%	0%	11%	0%	15%	14%	80%	28%

1.1.3. Azioni comunitarie

Le azioni comunitarie sono state attuate attraverso tre programmi di lavoro annuali della Commissione che fanno riferimento a documenti strategici, vale a dire il programma dell'Aia e la comunicazione sulla cooperazione pratica (COM(2006)67 definitivo). I programmi di lavoro hanno permesso il cofinanziamento di misure per la creazione di strutture che coinvolgano i servizi nazionali competenti in materia di asilo, al fine di facilitare una cooperazione fattiva finalizzata al raggiungimento di tre obiettivi principali: introdurre una procedura unica a livello di Unione europea; procedere congiuntamente alla raccolta, alla valutazione e all'utilizzo di informazioni sui paesi di origine; collaborare più strettamente a livello di Stati membri per far fronte alle particolari sollecitazioni cui sono sottoposti i regimi di asilo e le capacità di accoglienza a causa, tra l'altro, della posizione geografica.

I progetti selezionati erano incentrati generalmente sull'attuazione della legislazione comunitaria, sulle buone prassi e sulla creazione di reti di cooperazione transnazionale. La maggior parte dei responsabili dei progetti erano organizzazioni non governative, mentre i gruppi di riferimento erano giovani, persone vulnerabili e persone reinsediate. I progetti si caratterizzavano per i loro aspetti innovativi in termini di contenuti, gruppo di riferimento e partenariato. La seguente tabella 3 mostra un riepilogo dei progetti selezionati e della loro incidenza sul bilancio.

Tabella 3 – Azioni comunitarie FER nel 2005, 2006 e 2007

Numero di progetti selezionati e incidenza sul bilancio

Azioni comunitarie FER								
Anno	Bilancio totale disponibile (per le sovvenzioni) EUR	N. di proposte ricevute	N. di proposte finanziate	**Per i progetti selezionati**				% di esecuzione del bilancio
				% di proposte selezionate dal totale ricevuto	Costi totali ammissibili EUR	Contributo FER EUR	Cofinanziamento %	
2005	**2 250 000**	26	8	31%	2 067 166	**1 576 038**	76%	70%
2006	**3 144 067**	18	10	56%	2 685 093	**1 820 310**	68%	58%
2007	**4 204 996**	35	17	49%	5 278 476	**4 150 101**	78%	99%

Gli importi non impegnati sono dovuti alla scarsa qualità delle proposte. Si è deciso di non selezionare progetti al di sotto di un certo livello di qualità tecnica; pertanto, alcuni stanziamenti non sono stati utilizzati per tempo.

C'è ancora un certo margine per un utilizzo più efficiente delle azioni comunitarie. Ad esempio, i meccanismi per la raccolta e la divulgazione delle informazioni sulle azioni comunitarie dovrebbero essere migliorati sia all'interno dei servizi della Commissione responsabili del Fondo sia presso le autorità responsabili in ogni Stato membro. Inoltre, dovrebbe essere migliorato il legame tra le azioni comunitarie e i programmi nazionali.

In aggiunta alle sovvenzioni sopra descritte, la Commissione ha utilizzato alcune risorse destinate agli appalti pubblici, come nel caso di uno studio di fattibilità sull'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (138 800 EUR) nel 2007.

2. ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI NAZIONALI DAL 2005 AL 2007

2.1 Attuazione degli orientamenti strategici della Commissione

I programmi nazionali degli Stati membri dovevano essere conformi agli orientamenti strategici della Commissione. Gli orientamenti, comprendenti cinque priorità, hanno fornito un quadro per l'attuazione in linea con taluni obiettivi fissati a livello europeo, ma non hanno posto limiti all'ammissibilità delle misure previste dagli Stati membri, ad eccezione della loro conformità alla base giuridica del Fondo europeo per i rifugiati. Di seguito è riportata una valutazione dell'attuazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi.

- Priorità 1: attuazione dei principi e dei provvedimenti, compresi quelli legati agli obiettivi di integrazione, enunciati nell'acquis comunitario della politica in materia di asilo.

Lo scopo della priorità 1 era sostenere l'attuazione dell'acquis comunitario della politica in materia di asilo attraverso provvedimenti e progetti finanziati dal Fondo europeo per i rifugiati. Tale priorità è stata attuata in tutti gli Stati membri, senza eccezione.

- Priorità 2: preparazione dell'attuazione dei principi e dei provvedimenti previsti nella direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

La priorità 2 è stata attuata in misura significativa in tutti gli Stati membri, tranne il Lussemburgo e il Regno Unito. Un aspetto importante nell'attuazione della priorità 2 è stata l'assistenza legale fornita ai richiedenti asilo, una delle principali categorie di operazioni finanziate nell'ambito dell'azione "condizioni di accoglienza e procedure di asilo".

- Priorità 3: attuazione di azioni tese a migliorare la qualità delle procedure per l'esame delle richieste di protezione internazionale negli Stati membri.

La priorità 3 è stata attuata in tutti gli Stati membri tranne Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Malta e Portogallo. I progetti hanno trattato la priorità da diverse angolazioni: miglioramento delle procedure; modifica dei metodi di lavoro delle autorità coinvolte; ricerca per contribuire a individuare le sollecitazioni cui sono sottoposti i regimi di asilo; acquisto di attrezzature quali sistemi informatici per sostenere il miglioramento della qualità delle procedure ecc.

- Priorità 4: attuazione di provvedimenti relativi a richiedenti asilo, rifugiati o beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria, o riguardanti minori nel rispetto del principio dell'interesse superiore del minore.

Dieci Stati membri (Bulgaria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Malta, Slovenia e Spagna) avevano progetti interamente dedicati ai minori, mentre quattro (Belgio, Ungheria, Polonia e Slovacchia) avevano vari progetti rivolti ai richiedenti asilo o ai rifugiati, nei quali si prestava particolare attenzione ai minori. In Germania, Grecia e Irlanda è stato posto un certo accento su tale priorità.

- Priorità 5: per gli Stati membri che hanno adottato o che intendono adottare piani di reinsediamento, azioni indirizzate in particolare all'accoglienza e all'informazione delle persone ammesse negli Stati membri grazie a tali piani, nonché alla gestione di questi ultimi.

Solo tre Stati membri si sono occupati della priorità 5: Finlandia (integrazione delle persone reinsediate in base al piano di reinsediamento dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), Portogallo (ricollocazione di dodici rifugiati trasferiti da Malta) e Spagna (analisi approfondite delle procedure di reinsediamento).

2.2 Dati fondamentali

In generale, i programmi nazionali sono stati attuati attraverso inviti aperti a presentare proposte (nella maggioranza degli Stati membri è stato organizzato un invito ogni anno), cui ha fatto seguito la cifra impressionante di ben 2 492 proposte. Di queste, 1 403 sono state selezionate e finanziate. Il numero totale dei progetti finanziati in ciascuno Stato membro ha spaziato da 1 in Romania e 6 in Bulgaria (in quanto questi due Stati hanno partecipato al Fondo soltanto nel 2007) a 441 in Germania.

Il numero medio annuo di progetti finanziati (467 nell'UE) è superiore alla media del precedente periodo di programmazione (410 progetti finanziati nel periodo 2000-2004), anche se l'aumento del numero di progetti è inferiore all'incremento degli stanziamenti di bilancio. Ciò significa che, durante il periodo 2005-2007, si è avuto mediamente un numero maggiore di progetti relativamente più piccoli, con un contributo medio dell'UE pari a circa 108 000 EUR a progetto.

I beneficiari dei progetti sono perlopiù organizzazioni non governative e autorità locali (82% di tutti i progetti). Anche le autorità statali sono beneficiari rilevanti (9% di tutti i progetti), in particolar modo negli Stati membri nei quali il Fondo ha promosso la modernizzazione delle strutture statali, come i centri di accoglienza per i richiedenti asilo. Delle restanti categorie di beneficiari, la più significativa è rappresentata dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, che ha ricevuto finanziamenti per programmi nazionali in 15 Stati membri per un totale di 31 progetti.

La base giuridica del Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2007 ha introdotto due importanti cambiamenti in relazione alle caratteristiche dei progetti che possono beneficiare del sostegno, vale a dire la possibilità di sostenere progetti pluriennali e di finanziare progetti estesi a più di un'azione. Nove Stati membri (Belgio, Estonia, Germania, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Regno Unito) hanno sostenuto progetti pluriennali, mentre dieci Stati membri (Belgio, Estonia, Finlandia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Malta e Polonia) hanno finanziato progetti relativi a più azioni. In particolare l'Italia si è avvalsa pienamente della possibilità di finanziare progetti estesi a più azioni, con la quasi totalità dei progetti che ha riguardato, a livello comunale, sia il miglioramento delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo sia l'integrazione dei rifugiati. La Germania spicca su entrambi i fronti, con un terzo di tutti i progetti avente durata pluriennale, quasi due terzi della totalità dei progetti che si estendono a più di un'azione e il 45% di tutti i progetti tedeschi riguardante tutte e tre le azioni che possono beneficiare del Fondo.

Molti progetti non si sono limitati a un'unica attività, ma hanno spesso riguardato attività diverse (in appresso denominate "operazioni") nell'ambito della stessa azione o di più azioni. Pertanto, il numero totale delle operazioni finanziate (3 259) ha superato di gran lunga il numero dei progetti. Nei capitoli seguenti, l'analisi dell'attuazione di ciascuna delle tre azioni si basa sulla descrizione dettagliata di tali operazioni, riportata nelle relazioni sull'attuazione presentate dai beneficiari dei progetti alla conclusione degli stessi.

2.3 Attuazione dell'azione "condizioni di accoglienza e procedure di asilo"

Delle tre azioni che possono beneficiare del sostegno, l'azione "condizioni di accoglienza e procedure di asilo" è stata la più importante in termini di numero di operazioni finanziate. Tale azione ha riguardato una vasta gamma di tematiche suddivise in otto ampie categorie: infrastrutture e servizi destinati all'alloggio; aiuti materiali; cure mediche e psicologiche; assistenza sociale, assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative e assistenza legale; altre forme di assistenza, tra cui assistenza linguistica, interpretariato; istruzione, formazione linguistica, altre iniziative coerenti con lo status della persona interessata; informazioni per le comunità locali che interagiranno con le persone accolte nel paese ospitante; miglioramento dell'efficienza e della qualità delle procedure di asilo.

L'azione "condizioni di accoglienza e procedure di asilo" è stata ben rappresentata in tutti gli Stati membri, pur con accenti diversi. Gli Stati membri con il minor numero di operazioni riconducibili a questa azione sono stati il Regno Unito, la Romania, la Bulgaria e l'Estonia. Per la Bulgaria e la Romania, il motivo risiede nel fatto che hanno partecipato soltanto a un programma annuale. Il Regno Unito ha scelto di concentrare il suo programma sulle altre azioni che possono beneficiare del sostegno, vale a dire "integrazione" e soprattutto "rimpatrio volontario". A loro volta, Germania, Italia e Francia hanno dato particolare risalto a questa azione.

La categoria dell'assistenza sociale, assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative e assistenza legale è stata quella maggiormente presente nei progetti finanziati durante il periodo di riferimento, e ha riguardato la consulenza legale, amministrativa e sociale ai richiedenti asilo nell'ambito della procedura di asilo, individualmente o durante incontri di gruppo o faccia a faccia, e la divulgazione di materiale informativo. Seguono le cure mediche e psicologiche, attuate in ventuno Stati membri, che hanno acquisito un'importanza crescente con l'aumentare del numero di richiedenti asilo che soffrono di disturbi fisici e psicologici dovuti a violenze e torture.

Delle categorie restanti, le infrastrutture e i servizi destinati all'alloggio sono stati sostenuti in quindici Stati membri. Soprattutto negli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea dal 2004 in poi, il Fondo europeo per i rifugiati ha svolto un ruolo particolarmente importante nell'adeguamento alle norme UE delle strutture statali in cui sono ospitati i richiedenti asilo, non solo attraverso interventi di ampliamento o di ristrutturazione, ma anche sotto forma di miglioramento dei servizi offerti ai richiedenti asilo (cibo, indumenti, attività, assistenza amministrativa/legale ecc.).

Nella maggior parte degli Stati membri si è registrata una crescente tendenza, da parte delle organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti, a offrire ai richiedenti asilo un pacchetto di misure comprendente varie forme di assistenza (sociale, legale, amministrativa, medica, materiale, didattica ecc.), eventualmente personalizzate per la situazione di ogni individuo o gruppo di individui.

Le operazioni meno frequenti sono state quelle relative al miglioramento dell'efficienza e della qualità delle procedure di asilo, che in undici Stati membri sono state finanziate con le sole risorse nazionali, quindi al di fuori dell'ambito dei programmi. Ciò nondimeno, negli Stati membri che hanno scelto la via dell'attuazione di queste operazioni sono stati conseguiti risultati importanti, come lo sviluppo delle banche dati dei paesi di origine e dei sistemi informativi necessari per la procedura di asilo, una più efficace applicazione del regolamento Dublino II e della cooperazione tra gli Stati membri e, in generale, il miglioramento e lo snellimento delle procedure di asilo.

Condizioni di accoglienza e procedure di asilo

Numero di operazioni realizzate, 2005-2007

	Infrastrutture e servizi destinati all'alloggio	Aiuti materiali	Cure mediche e psicologiche	Assistenza sociale, assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative e assistenza legale	Altre forme di assistenza, tra cui assistenza linguistica, interpretariato	Istruzione, formazione linguistica, altre iniziative coerenti con lo status della persona interessata	Informazioni per le comunità locali che interagiranno con le persone accolte nel paese ospitante	Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle procedure di asilo	TOTALE OPERAZIONI REALIZZATE
Austria	0	0	33	27	0	0	0	14	74
Belgio	2	0	7	8	2	4	7	0	30
Bulgaria	2	0	0	1	0	0	0	1	4
Cipro	3	1	5	5	0	2	0	2	18
Repubblica ceca	0	6	4	17	1	10	0	0	38
Estonia	0	0	1	0	1	0	0	4	6
Finlandia	0	0	0	2	0	3	5	5	15
Francia	49	32	22	52	14	15	0	0	184
Germania	26	14	77	133	65	105	128	0	548
Grecia	16	0	4	9	0	2	1	0	32
Ungheria	5	9	8	12	0	6	1	8	49
Irlanda	0	0	1	6	0	4	3	0	14
Italia	86	86	78	66	73	60	12	0	461
Lettonia	5	1	1	2	0	1	1	7	18
Lituania	2	3	2	3	0	3	0	1	14
Lussemburgo	0	0	2	6	0	3	0	0	11
Malta	6	5	0	2	0	0	0	0	13
Paesi Bassi	0	0	2	0	0	0	2	7	11
Polonia	3	2	2	8	0	2	1	1	19
Portogallo	5	5	5	5	2	3	3	2	30
Romania	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Slovacchia	3	5	4	8	5	4	6	0	35
Slovenia	7	0	3	7	1	6	0	5	29
Spagna	0	4	6	8	9	1	5	1	34
Svezia	0	0	3	2	0	0	4	3	12
Regno Unito	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Totale UE	***220***	***173***	***270***	***390***	***174***	***234***	***179***	***62***	***1702***

2.4 Attuazione dell'azione "integrazione"

Stando al numero di operazioni finanziate, l'azione "integrazione", che si rivolge unicamente alle persone il cui soggiorno ha carattere duraturo e stabile (rifugiati riconosciuti, persone cui sono state concesse altre forme di protezione internazionale), si è classificata al secondo posto tra le tre azioni che possono beneficiare del sostegno del Fondo. Le tematiche trattate da questa azione possono essere raggruppate nelle seguenti categorie: assistenza nell'alloggio e fornitura di mezzi di sussistenza; cure mediche e psicologiche; assistenza sociale, assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative, assistenza legale, assistenza linguistica; istruzione, formazione professionale, acquisizione di competenze; accesso all'occupazione; promozione dell'emancipazione; adattamento dei beneficiari alla società dello Stato membro; promozione della partecipazione alla vita civile e culturale e promozione della parità di condizioni di accesso e di trattamento nel rapporto con le istituzioni pubbliche.

Le operazioni rientranti in questa azione sono state ben rappresentate in tutti gli Stati membri. L'Italia è stata lo Stato membro con il numero più alto di operazioni (più del 40% di tutte le operazioni di integrazione finanziate nell'UE); questo perché la maggior parte dei progetti italiani a livello locale ha combinato l'accoglienza dei richiedenti asilo con l'integrazione delle persone che beneficiano dello status di protezione. In alcuni Stati membri è stato riscontrato un numero relativamente basso di operazioni, dovuto al fatto che il sistema di assistenza nazionale, indipendente dal finanziamento UE, forniva già sostegno alle persone bisognose, come i rifugiati.

Fra tutte le aree interessate dal sostegno, l'accesso all'occupazione, comprendente l'istruzione, la formazione professionale, l'acquisizione di competenze, la promozione dell'emancipazione e tutte le forme necessarie di assistenza, si è contraddistinto come tematica di maggior rilievo. Alcuni Stati membri hanno inoltre fornito un'assistenza significativa nell'ambito dell'alloggio attraverso varie forme di sostegno. È appurato che, per i rifugiati e le persone che beneficiano di protezione internazionale nella società del paese ospitante, il fatto di ottenere il prima possibile un'occupazione e un alloggio dopo il riconoscimento dello status costituisce un requisito fondamentale per accelerarne l'integrazione. Le cure mediche e psicologiche, che rappresentano un aspetto essenziale delle misure rivolte ai richiedenti asilo, hanno continuato a essere richieste anche dopo il riconoscimento di uno status di protezione. Infine, sono state adeguatamente sostenute le operazioni incentrate sulla comunicazione con la società ospitante e sulla partecipazione alle sue dinamiche.

È stato intensificato il sostegno all'emancipazione dei rifugiati e delle persone che beneficiano di protezione internazionale, considerato un mezzo efficace per promuoverne l'integrazione. L'idea è quella di mettere i rifugiati in condizione di realizzare il loro potenziale economico, sociale, culturale o persino politico al fine di integrarsi nella società ospitante e di creare modelli positivi.

Da ultimo, analogamente alle operazioni finanziate nell'ambito dell'azione "condizioni di accoglienza e miglioramento delle procedure di asilo", la maggior parte dei progetti finanziati nel quadro dell'azione "integrazione" è stata estesa a più aspetti (alloggio, lavoro, assistenza sociale, assistenza medica ecc.). Tali aspetti sono stati combinati in pacchetti d'integrazione con priorità diverse (occupazione; comunicazione tra i rifugiati e la comunità locale; sostegno diretto in situazioni specifiche quali l'alloggio, l'assistenza legale ecc.), adeguando il sostegno all'integrazione alla situazione particolare degli interessati e al loro ambiente attraverso una serie di misure appropriate.

Integrazione

Numero di operazioni realizzate, 2005-2007

	Assistenza nell'alloggio e fornitura di mezzi di sussistenza	Cure mediche e psicologiche	Assistenza sociale, assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative, assistenza legale, assistenza linguistica	Istruzione, formazione professionale, acquisizione di competenze	Altre azioni dirette all'accesso all'occupazione	Altre azioni dirette alla promozione dell'emancipazione	Azioni dirette all'adattamento dei beneficiari alla società dello Stato membro	Promozione della partecipazione alla vita civile e culturale	Promozione della parità di condizioni di accesso e di trattamento nel rapporto con le istituzioni pubbliche	TOTALE OPERAZIONI REALIZZATE
Austria	0	0	0	24	0	2	24	0	0	50
Belgio	0	11	5	3	1	1	4	0	0	25
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Cipro	0	0	3	3	0	0	0	3	0	9
Repubblica Ceca	8	1	4	9	3	3	4	1	0	33
Estonia	0	0	1	0	0	0	0	0	10	11
Finlandia	3	0	8	23	0	8	7	12	0	61
Francia	34	0	16	6	22	10	3	0	0	91
Germania	4	9	9	16	7	22	16	9	4	96
Grecia	3	2	8	5	4	0	4	0	0	26
Ungheria	6	0	9	9	7	0	6	0	3	40
Irlanda	0	0	8	7	3	2	3	4	4	31
Italia	50	75	80	69	45	65	0	69	86	539
Lettonia	1	2	1	0	2	1	2	1	5	15
Lituania	3	2	7	10	6	0	4	6	0	38
Lussemburgo	0	0	1	3	0	0	0	0	0	4
Malta	5	0	1	0	0	0	0	0	0	6
Paesi Bassi	0	2	0	11	4	7	2	6	2	34
Polonia	3	2	2	6	0	0	1	3	0	17
Portogallo	0	0	1	2	0	1	0	1	1	6
Romania	0	0	0	*0*	0	0	0	0	0	0
Slovacchia	2	2	2	1	2	1	1	0	0	11
Slovenia	10	2	3	10	3	1	3	9	2	43
Spagna	0	7	6	9	4	4	0	1	1	32
Svezia	0	9	6	3	9	4	6	4	3	44
Regno Unito	1	0	0	2	2	1	0	0	3	9
Totale UE	***133***	***126***	***181***	***231***	***124***	***133***	***91***	***129***	***124***	***1272***

2.5 Attuazione dell'azione "rimpatrio volontario"

Con meno del 10% di tutte le operazioni finanziate dal Fondo, l'azione "rimpatrio volontario" è stata la meno rappresentata delle tre azioni. Le operazioni finanziate rientravano nelle seguenti categorie: informazione e consulenza sul rimpatrio volontario; informazione sulla situazione nel paese di origine o della precedente residenza abituale; assistenza per il viaggio; sostegno, anche di tipo finanziario, alla reintegrazione nel paese di origine o nella precedente residenza abituale; altre azioni volte a favorire l'organizzazione e l'attuazione dei programmi nazionali di rimpatrio volontario.

Quattro Stati membri non si sono avvalsi dell'opzione del rimpatrio volontario, mentre negli Stati membri nei quali queste operazioni sono state sostenute il loro numero è cresciuto in misura significativa rispetto al primo periodo di attuazione (2000-2004). Al momento della preparazione dei programmi, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a includere l'azione per il rimpatrio volontario. Le organizzazioni non governative che offrono il loro sostegno ai richiedenti asilo hanno riconosciuto in misura sempre maggiore che sarebbe utile fornire assistenza per la reintegrazione nel paese di origine ai richiedenti asilo le cui domande sono state respinte, in aggiunta alle azioni volte ad assistere i richiedenti asilo durante la procedura di asilo e a favorire l'integrazione dei rifugiati riconosciuti.

Fra tutti gli Stati membri, la Germania, con il 45% della totalità delle operazioni per il rimpatrio volontario nell'UE, è stata lo Stato membro in cui l'azione ha avuto la maggiore incidenza, in quanto le operazioni per il rimpatrio volontario sono state attuate per la maggior parte nell'ambito di progetti estesi a due o a tutte e tre le azioni che possono beneficiare del Fondo. Le organizzazioni incaricate dell'attuazione hanno cercato di offrire valide prospettive ai richiedenti asilo di cui si stavano occupando, a prescindere dall'esito della domanda di asilo, sotto forma di integrazione nella società tedesca in caso di concessione dello status di rifugiato oppure, qualora le condizioni per il riconoscimento non fossero soddisfatte, offrendo loro la possibilità di ricominciare daccapo nel paese di origine e in ogni caso assistenza fino al momento della partenza.

Le operazioni di rimpatrio volontario sono state le più difficili da attuare, poiché dipendono dalla disponibilità dei richiedenti asilo a tornare nei loro paesi di origine e rinunciare a quella che consideravano una vita migliore in un paese ospitante più ricco. Tuttavia, proprio la difficoltà nell'attuare il rimpatrio volontario potrebbe essere il motivo per cui alcune operazioni dall'esito positivo sostenute dal Fondo sono state considerate ben congegnate e persino innovative. È questo il caso del progetto più riuscito del Regno Unito nel periodo di programmazione 2005-2007, che è stato attuato nell'ambito di questa azione. In alcuni Stati membri un ulteriore fattore di successo è stato il coinvolgimento dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni sia come organizzazione incaricata dell'attuazione che come partner.

Rimpatrio volontario

Numero di operazioni realizzate, 2005-2007

	Informazione e consulenza sul rimpatrio volontario	Formazione a sostegno della reintegrazione	Assistenza per il viaggio	Sostegno, anche di tipo finanziario, alla reintegrazione nel paese di origine o nella precedente residenza abituale	Informazione sulla situazione nel paese di origine o della precedente residenza abituale, non compresa nell'informazione e consulenza sul rimpatrio volontario	Azioni volte a favorire l'organizzazione e l'attuazione dei programmi nazionali di rimpatrio volontario	TOTALE DELLE OPERAZIONI REALIZZATE
Austria	24	0	0	0	0	3	27
Belgio	3	2	0	1	0	0	6
Bulgaria	1	0	0	0	0	1	2
Cipro	0	0	0	0	0	0	0
Repubblica ceca	1	0	0	6	0	0	7
Estonia	2	0	1	1	0	2	6
Finlandia	1	0	0	0	0	0	1
Francia	1	2	4	2	0	7	16
Germania	40	23	9	27	23	5	127
Grecia	3	0	3	0	0	0	6
Ungheria	1	0	1	1	1	0	4
Irlanda	2	0	1	1	0	1	5
Italia	3	3	3	3	3	0	15
Lettonia	0	0	0	0	0	0	0
Lituania	3	1	1	0	0	0	5
Lussemburgo	0	0	0	1	0	0	1
Malta	2	0	1	1	1	1	6
Paesi Bassi	3	0	0	0	2	1	6
Polonia	0	0	2	2	0	0	4
Portogallo	1	0	0	0	0	0	1
Romania	0	0	0	0	0	0	0
Slovacchia	2	1	2	2	0	2	9
Slovenia	0	0	0	0	0	0	0
Spagna	6	0	4	6	5	0	21
Svezia	0	1	0	2	0	2	5
Regno Unito	1	1	1	1	0	1	5
Totale UE	***100***	***34***	***33***	***57***	***35***	***26***	***285***

3. EFFICACIA, EFFICIENZA E VALORE AGGIUNTO DEI PROGRAMMI NAZIONALI DAL 2005 AL 2007

3.1 Efficacia

Nella maggior parte degli Stati membri i risultati conseguiti a livello di operazioni possono essere considerati soddisfacenti rispetto a quanto pianificato. Le operazioni più riuscite sono state però quelle di integrazione, seguite da quelle per l'accoglienza dei richiedenti asilo, mentre le operazioni per il rimpatrio volontario hanno prodotto i risultati meno soddisfacenti.

I motivi principali per cui talune operazioni hanno ottenuto risultati superiori a quelli pianificati oppure hanno mancato l'obiettivo non sono imputabili al tipo di attività interessata (fatto salvo il rimpatrio volontario), quanto piuttosto a fattori esterni, tra cui soprattutto l'imprevedibilità dei flussi di richiedenti asilo. È quindi possibile che i progetti per l'accoglienza dei richiedenti asilo raggiungano un numero di persone più elevato del previsto in un particolare anno caratterizzato da flussi considerevoli di richiedenti asilo, ma che non riescano a raggiungere il livello previsto in un anno che presenta flussi di richiedenti asilo inferiori alle aspettative.

Altre spiegazioni per i risultati eccessivi o insoddisfacenti vanno ricercate nella qualità della preparazione, gestione e organizzazione dei progetti; nella chiara comprensione, da parte dell'organizzazione incaricata dell'attuazione, delle specificità del particolare gruppo di richiedenti asilo; nel livello di partenariato con altre organizzazioni e, infine, nell'impegno personale degli organizzatori dei progetti. Anche la misura in cui i richiedenti asilo, i rifugiati e le persone che beneficiano di altre forme di protezione sono stati coinvolti nell'ideazione e attuazione dei progetti si è rivelata un fattore importante di successo o di fallimento.

Le operazioni di rimpatrio volontario hanno incontrato problemi diversi. Avendo investito enormemente per arrivare nel paese ospitante, molti dei richiedenti asilo e delle persone che beneficiano di protezione internazionale non erano interessati al rimpatrio, nonostante la divulgazione di informazioni sulle possibilità di rimpatrio e l'offerta di sostegno. Anche l'esistenza di situazioni deterrenti in taluni paesi di origine potrebbe costituire un disincentivo dal richiedere assistenza per il rimpatrio.

Il grado di raggiungimento dei risultati pianificati varia da un programma nazionale all'altro: gli obiettivi stabiliti all'inizio dei programmi non sono stati pienamente raggiunti in alcuni Stati membri, mentre in altri sono stati addirittura superati. Le strategie nazionali sono state attuate con un certo successo per quanto concerne le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo; meno riuscita è stata l'integrazione dei rifugiati, mentre per quanto concerne il rimpatrio volontario l'attuazione delle strategie è stata inferiore alle aspettative, fatto salvo il caso del Regno Unito.

Benché sia stato stabilito che azioni o misure diverse da quelle finanziate non avrebbero potuto essere più efficaci, si riconosce ampiamente che sarebbe stato possibile aumentare l'efficacia dei progetti. Una maggiore cooperazione e condivisione delle conoscenze ed esperienze tra le organizzazioni incaricate dell'attuazione avrebbe dato vita a sinergie, favorito la costituzione di un complesso di risorse e aiutato a evitare eventuali duplicazioni. L'efficacia delle operazioni di rimpatrio volontario avrebbe potuto essere incrementata attraverso lo sviluppo di contatti con partner nei paesi di origine, la formazione del personale o la condivisione delle migliori prassi tra gli Stati membri.

Quanto alla pianificazione e alla gestione dei progetti, sarebbe più efficace sostenere progetti a più lungo termine o prendere le mosse da progetti precedenti anziché intraprendere nuove iniziative. Il carico di lavoro amministrativo a livello delle organizzazioni incaricate

dell'attuazione dei progetti è stato individuato come un ostacolo all'attuazione efficace dei progetti e deve pertanto essere esaminato.

3.2 Efficienza

Le risorse necessarie per l'attuazione dei progetti sono state giudicate generalmente sufficienti. Durante il processo di selezione svolto negli Stati membri, le competenze in materia sono state utilizzate per valutare il bilancio delle proposte, garantendo così previsioni di costo realistiche e uno stanziamento di risorse sufficiente per i progetti selezionati. In alcuni Stati membri, tuttavia, il cofinanziamento dei progetti attraverso il bilancio nazionale, a integrazione del finanziamento dell'UE, è divenuto difficoltoso o è addirittura del tutto scomparso per effetto dei vincoli di bilancio, il che ha determinato situazioni di grande difficoltà per le organizzazioni di piccole e medie dimensioni.

La tempistica della disponibilità dei fondi è stata meno soddisfacente. Si è riscontrato che i fondi sono pervenuti alle organizzazioni incaricate dell'attuazione più tardi del previsto, e questo perché le pertinenti disposizioni UE sono entrate in vigore un anno dopo l'inizio del periodo di programmazione, ma anche perché si sono verificati ritardi a livello nazionale. Le firme dei contratti e i primi pagamenti successivi alla stipulazione dei contratti con le organizzazioni incaricate dell'attuazione sono stati quindi ritardati, con conseguenze negative in alcuni Stati membri. In certi casi, i ritardi hanno determinato la cancellazione di interi progetti o di parte di essi, mentre in altri casi le organizzazioni hanno dovuto mutuare fondi per dare inizio alle attività. Analogamente, durante l'attuazione dei progetti, l'intervallo temporale tra il primo pagamento e quelli successivi è stato giudicato troppo lungo dalle organizzazioni incaricate dell'attuazione, viste le risorse disponibili troppo limitate per condurre tutte le attività durante tale periodo.

I costi sostenuti in rapporto agli effetti dei progetti sono apparsi ragionevoli. Nei casi in cui la valutazione si è basata su confronti con altri strumenti finanziari o fonti di finanziamento oppure su prezzi unitari noti è emerso che i progetti erano efficaci quanto o addirittura più di progetti analoghi finanziati con altre risorse. Ad esempio, il *National Audit Office* del Regno Unito ha concluso che il costo medio di un progetto su vasta scala per il rimpatrio volontario è stato decisamente più basso di quello per il rimpatrio forzato e ha dato anche risultati migliori, in quanto ha contribuito all'occorrenza alla reintegrazione nel paese di origine.

C'è stato, tuttavia, un margine di miglioramento. A livello di progetto sono state individuate possibilità di risparmio associate ad alcune spese relative ad assistenza tecnica, costi di gestione, laboratori, seminari, tavole rotonde ecc. Mentre in alcuni casi si ritiene che i costi del personale debbano essere mantenuti a un livello minimo, resta in dubbio se tale costi possano essere contenuti attraverso il ricorso a volontari. Nonostante il loro grado elevato di impegno, i volontari non sempre potrebbero avere il tempo e la possibilità di dedicarsi completamente all'attuazione dei progetti, requisito questo fondamentale per il loro successo.

Nell'ambito dei programmi nel loro complesso, ulteriori risparmi potrebbero essere realizzati riducendo le mansioni amministrative attribuite alle autorità nazionali responsabili dell'attuazione dei programmi e i requisiti di rendicontazione per le organizzazioni incaricate dell'attuazione, aspetti questi ritenuti particolarmente onerosi dai più. In alcuni casi, il ricorso ad appalti pubblici anziché alle sovvenzioni ai progetti potrebbe essere un'ulteriore possibilità per ridurre i costi dei programmi. Infine, una maggiore cooperazione tra i progetti, progetti di maggiore durata e, se del caso, progetti più estesi (in termini di bilancio) avrebbero probabilmente consentito un utilizzo più efficiente delle risorse a disposizione.

3.3 Addizionalità e valore aggiunto europeo

L'utilizzo del Fondo europeo per i rifugiati durante il periodo 2005-2007 costituisce un'integrazione del finanziamento nazionale. Sono stati veramente pochi i casi in cui i progetti avrebbero potuto essere finanziati attraverso il sostegno nazionale. Inoltre, il Fondo non ha mai, in nessun caso, sostituito il finanziamento da altri fondi europei come il Fondo sociale europeo o il programma Equal. Di conseguenza, solo pochi, o addirittura nessuno, dei 1 403 progetti finanziati sarebbero stati attuati in assenza del Fondo europeo per i rifugiati.

Negli inviti a presentare proposte, gli Stati membri hanno inserito disposizioni affinché i progetti già finanziati con risorse nazionali o con altre risorse europee non potessero essere finanziati dal Fondo europeo per i rifugiati. Nella pratica, gli Stati membri hanno adottato strategie diverse per garantire l'addizionalità del Fondo. Il Fondo è stato usato come supplemento alle risorse nazionali, al fine di aumentare il volume dei progetti e delle attività esistenti; come integrazione alle attività di finanziamento legate a progetti esistenti ma di natura diversa, non necessariamente andando ad aumentare il numero dei progetti; o ancora, con una netta separazione da altri strumenti di finanziamento, per finanziare progetti di tipo, contenuto o dimensione del tutto nuovi, tra cui progetti innovativi, non rientranti in altri regimi di sovvenzione.

4. EFFETTI E RIPERCUSSIONI DEI PROGRAMMI NAZIONALI DAL 2005 AL 2007

Si stima che 1 403 progetti finanziati siano andati a diretto beneficio di un numero totale di persone rientranti nei gruppi di riferimento superiore a 350 000. Di queste, 26 200 persone sono tornate nel loro paese di origine per effetto di operazioni di rimpatrio volontario. Oltre alle persone rientranti nei gruppi di riferimento, più di 6 500 persone appartenenti alle organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti hanno ricevuto sostegno dal Fondo, per esempio per la formazione o attraverso l'assunzione di personale aggiuntivo. Questi sono traguardi di tutto rispetto, se si considerano le risorse relativamente limitate del Fondo (circa 50 milioni di euro l'anno).

Oltre agli effetti diretti dei progetti, si sono registrate ripercussioni significative a livello nazionale nei settori seguenti.

4.1 Miglioramento delle condizioni di accoglienza e procedure di asilo negli Stati membri

Nella maggior parte degli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea dal 2004 in poi, come anche in altri Stati membri, i progetti hanno contribuito in maniera specifica al rinnovo e all'ampliamento dei centri di accoglienza per i richiedenti asilo o alla qualità dei servizi a questi forniti. Poiché in genere questi centri ospitano tutti i richiedenti asilo negli Stati membri, il risultato è stato un generale miglioramento delle condizioni di accoglienza a livello nazionale. Inoltre, in Lettonia sono state definite condizioni di accoglienza temporanea in caso di flussi improvvisi di richiedenti asilo.

Nei Paesi Bassi, dove un'unica organizzazione è responsabile dell'accoglienza dei richiedenti asilo, è stata svolta un'opera di sensibilizzazione riguardo alla sicurezza sociale attraverso un progetto su vasta scala attuato in tutti i luoghi di accoglienza. In molti casi questo si è tradotto nell'organizzazione di formazioni in tema di resilienza e nella distribuzione di materiale informativo in tutti i luoghi di accoglienza.

Analogamente, in Francia, "piattaforme di accoglienza" gestite da organizzazioni non governative nella maggior parte delle regioni hanno fornito ai richiedenti asilo in tutto il paese una serie di servizi di qualità che sono stati mantenuti durante il periodo di attuazione 2005-2007, nonostante i grandi flussi di richiedenti asilo. In Spagna, quasi la metà di tutti i richiedenti asilo ha usufruito di servizi quali migliori condizioni di accoglienza, assistenza medica/psicologica, assistenza legale e soddisfacimento delle necessità di base.

In alcuni Stati membri è stato posto particolare accento sui gruppi vulnerabili, con risultati significativi a livello nazionale. In Italia sono state create procedure dedicate di accoglienza. In Austria e Belgio è stata fornita assistenza psicologica su scala nazionale. Cipro ha istituito un'unità per le vittime di torture. In Belgio, Francia e Portogallo, le organizzazioni incaricate dell'attuazione hanno iniziato a occuparsi delle esigenze specifiche dei minori non accompagnati, la cui assistenza attraverso i piani esistenti risultava, stando alle relazioni, inadeguata.

In alcuni Stati membri come Bulgaria, Germania, Slovacchia e Spagna, l'assistenza legale ai richiedenti asilo è stata migliorata a livello nazionale per effetto dell'attuazione dei programmi. In Germania, ad esempio, circa un terzo di tutti i richiedenti asilo ha approfittato dei progetti in questo campo.

Visto il numero relativamente basso di operazioni legate alle procedure di asilo, le ripercussioni in quest'ambito sono state più limitate. A Cipro sono state attuate alcune operazioni. In Austria è stato introdotto un sistema di gestione della qualità su scala nazionale per le procedure di asilo. In Polonia è stata creata una banca dati con le informazioni sui paesi di origine. In Slovenia è stata finanziata la creazione del sistema EURODAC e di un sistema basato sulle tessere di riconoscimento, oltre a un registro dei richiedenti asilo. Il Regno Unito ha nominato un funzionario di collegamento per l'asilo in Italia, che ha saputo gestire abilmente le relazioni tra i due Stati membri in conformità al regolamento Dublino.

4.2 Migliore integrazione dei rifugiati nella società degli Stati membri

Le ripercussioni sull'integrazione dei rifugiati a livello nazionale sono state meno evidenti e sembrano riguardare nello specifico alcuni Stati membri. In Francia, ad esempio, i progetti di integrazione hanno acquisito un'importanza crescente e sono andati a vantaggio di circa il 9% di tutti i rifugiati, con particolare riguardo all'accesso a un alloggio indipendente e all'assistenza sociale, quale primo passo per accedere al mercato del lavoro. In Finlandia, dove l'integrazione dei rifugiati è divenuta un argomento importante del dibattito politico, i modelli sviluppati per l'integrazione a livello locale e che coinvolgono la popolazione autoctona, il sostegno inter pares da parte degli immigrati già integrati e i servizi prodotti congiuntamente dalle organizzazioni non governative e dai comuni potrebbero avere un impatto a livello nazionale, purché siano attuati su vasta scala. I progetti attuati a Cipro sono serviti a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla questione dei rifugiati e sulla promozione del multiculturalismo e della diversità. Anche in Irlanda e Lettonia i progetti di integrazione hanno avuto ripercussioni significative.

4.3 Aumento dei rimpatri volontari delle persone rientranti nei gruppi di riferimento

Essendo la meno rappresentata delle tre azioni, il rimpatrio volontario è l'azione in cui si sono avute meno ripercussioni a livello nazionale. Nel Regno Unito 11 262 persone hanno beneficiato di un vasto programma di rimpatrio volontario, una cifra senz'altro significativa a livello nazionale. In Lussemburgo, il rimpatrio volontario attuato per la prima volta con il sostegno del Fondo europeo per i rifugiati ha determinato un aumento del 10% circa nei rimpatri volontari, dopo alcuni anni di tendenza in calo; il merito va tutto alla novità dei colloqui individuali. In Ungheria, l'esistenza stessa del rimpatrio volontario è considerata una conquista del programma, mentre a Malta è stato creato per la prima volta un sistema di rimpatrio volontario assistito. In Slovacchia, il Fondo ha permesso di avviare una cooperazione con i paesi di origine nell'assistenza al rimpatrio volontario e ha concesso per la prima volta un contributo finanziario ai richiedenti asilo che accettano di rimpatriare.

4.4 Sviluppo di misure nel campo della politica in materia di asilo, tra cui un contributo allo sviluppo del sistema europeo comune di asilo

Sebbene nessun progetto avesse come scopo diretto lo sviluppo di misure nel campo della politica in materia di asilo, in alcuni Stati membri si sono avute ripercussioni specifiche, spesso indirette, in questi settori.

In Portogallo, i progetti per il miglioramento delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo sono stati considerati nella definizione delle modifiche necessarie per adattare la legislazione nazionale alla direttiva europea sugli standard minimi di accoglienza. In Belgio, dove sono state adottate tre leggi significative sulla procedura di asilo e sull'accoglienza dei richiedenti asilo, il Fondo ha svolto un ruolo importante nell'informazione sulle nuove disposizioni normative e nella formazione delle parti interessate per la loro corretta attuazione. In Lussemburgo, il sostegno continuo ai progetti attuati da un'organizzazione non governativa ha rafforzato la sua azione di lobbying, favorendo l'approvazione di una nuova legge sull'asilo e sulla protezione sussidiaria da parte del Parlamento.

In Finlandia, i progetti per migliorare la qualità del sistema di accoglienza e per l'integrazione dei rifugiati hanno dato vita a nuovi modelli che hanno attirato l'attenzione e l'interesse di altri Stati membri dell'Unione europea. Analogamente, il funzionario di collegamento per l'asilo in Italia, nominato dal Regno Unito, ha destato interesse da parte di altri Stati membri. Infine, in Estonia, il ministero degli Affari sociali ha introdotto modifiche alla legge sull'assistenza sociale prendendo le mosse dai progetti per l'integrazione dei rifugiati.

4.5 Altre ripercussioni collegate almeno in parte all'attuazione dei programmi

L'attuazione dei progetti finanziati con il Fondo europeo per i rifugiati ha prodotto effetti tangibili e durevoli sulle organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti, quali l'aumento dell'esperienza, della qualifica e delle capacità istituzionali, sia nella gestione dei fondi che dei progetti, la cooperazione e la creazione di reti con altre organizzazioni, sia a livello nazionale che con altri Stati membri e il riconoscimento come partner delle autorità nazionali nelle questioni legate ai richiedenti asilo e ai rifugiati.

Non solo le organizzazioni non governative hanno iniziato a cooperare reciprocamente, ma l'attuazione dei programmi ha permesso di dare vita anche a una cooperazione tra organizzazioni governative e non governative in materia di asilo e rifugiati.

A livello di organizzazioni governative, è migliorata la qualità del lavoro, è aumentata la consapevolezza delle esigenze dei richiedenti asilo e dei rifugiati, e le istituzioni responsabili della politica in materia di asilo hanno migliorato il loro metodo di lavoro e hanno ottenuto l'accesso a informazioni di prima mano riguardanti i richiedenti asilo e i rifugiati, nonché sugli aspetti critici della politica in materia di asilo. È stato realizzato un miglior coordinamento interistituzionale in alcuni Stati membri (Polonia, Spagna e Slovacchia). In Italia, l'attuazione dei progetti a livello comunale ha ottimizzato il recepimento delle disposizioni in materia di asilo stabilite a livello nazionale. In Belgio, è stato possibile migliorare la coerenza e l'approccio mirato delle azioni attuate a vari livelli governativi, concentrando il sostegno sulle aree tematiche rilevanti a livello UE.

5. VALUTAZIONE DEI PROGRAMMI E SUGGERIMENTI DI MIGLIORAMENTO DA PARTE DELLE AUTORITÀ COMPETENTI E DELLE ORGANIZZAZIONI INCARICATE DELL'ATTUAZIONE

Nell'ambito delle relazioni di valutazione nazionali, è stato chiesto alle autorità competenti negli Stati membri da un lato, e alle organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti dall'altro, di esprimere una loro valutazione sul programma del Fondo europeo per i rifugiati e dare suggerimenti di miglioramento.

Sia le autorità competenti che le organizzazioni incaricate dell'attuazione si sono dette generalmente soddisfatte del Fondo europeo per i rifugiati, che considerano uno strumento realmente utile per migliorare le condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo e l'integrazione delle persone che beneficiano dello status di protezione, oltre che per sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri al fine di uniformarsi all'acquis comunitario nel campo della politica in materia di asilo. Esse hanno inoltre rilevato che le misure che possono beneficiare dell'assistenza sono adeguate e hanno dichiarato che alla chiusura dei programmi erano riuscite a conseguire risultati significativi in rapporto agli obiettivi stabiliti per il Fondo.

Le autorità competenti e le organizzazioni incaricate dell'attuazione hanno dato diversi suggerimenti di miglioramento. La raccomandazione più importante riguarda la riduzione degli oneri amministrativi a loro carico. È stato proposto di intervenire in diversi ambiti relativi alla gestione del programma: riducendo le richieste di documentazione durante la fase di selezione dei progetti; semplificando i criteri di ammissibilità e i meccanismi di controllo e di sorveglianza; attenuando i requisiti di affidabilità finanziaria; alleggerendo i requisiti di rendicontazione. In questo contesto, le organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti hanno ritenuto che un'eccessiva burocrazia e la continua compilazione di relazioni sullo stato di avanzamento le ostacolino nell'attuazione del loro progetto e richiedano una quantità sproporzionata di lavoro a scapito del contenuto e delle attività di progetto. In questo caso erano tuttavia interessate le disposizioni nazionali, che possono eccedere le norme europee.

La seconda raccomandazione ha riguardato la tempistica di approvazione dei programmi durante il primo anno di attuazione e la tempistica dei pagamenti. Quando vi è stata un'approvazione tardiva, gli Stati membri non hanno potuto rispettare la loro tabella di marcia e alle organizzazioni incaricate dell'attuazione sono mancati i fondi nella fase iniziale dei progetti, cioè quando ve n'era maggiormente bisogno. I flussi finanziari non devono arrivare in ritardo neppure durante la fase di attuazione e di chiusura.

Si è potuta inoltre garantire una maggiore flessibilità durante l'attuazione dei programmi e dei progetti. Le autorità competenti potrebbero essere autorizzate a modificare in misura ragionevole il bilancio ed eventualmente il contenuto delle misure, sempre nel rigoroso rispetto del principio di addizionalità ma con una maggiore discrezionalità nella gestione quotidiana. A livello di progetto, le organizzazioni incaricate dell'attuazione potrebbero disporre di una maggiore flessibilità nel trasferimento delle risorse da una voce all'altra dello stesso progetto o da un anno di attuazione all'altro.

Infine, sia le autorità competenti che le organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti sottolineano che una cooperazione maggiormente integrata ed efficace tra gli Stati membri e tra le organizzazioni incaricate dell'attuazione potrebbe avere effetti positivi sia sui diretti interessati che sui gruppi di riferimento. In particolare, la creazione di piani di cooperazione in cui le conoscenze e le migliori prassi siano liberamente condivise tra gli Stati membri sarebbe di grande aiuto nella pianificazione e attuazione di attività di asilo e per i rifugiati.

Ciò favorirebbe la conclusione di accordi per agevolare lo scambio di esperienze e migliori prassi con i professionisti delle organizzazioni pubbliche e della società civile in tutta Europa.

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il quadro generale dell'attuazione del Fondo europeo per i rifugiati durante il periodo 2005-2007 può dirsi soddisfacente. Le organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti e le autorità nazionali responsabili dell'attuazione dei programmi hanno saputo mettere a frutto le esperienze maturate durante il primo periodo di attuazione del Fondo, dal 2000 al 2004, e ottenere risultati ancora migliori. Al di là dei traguardi raggiunti da tutti i progetti finanziati, sono state rilevate ripercussioni significative a livello nazionale in rapporto ai principali obiettivi strategici fissati per il Fondo. Pur essendovi ancora margini di miglioramento, dopo due periodi di attuazione il Fondo europeo per i rifugiati si è ormai saldamente radicato, in quanto parte del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", come utile strumento di finanziamento europeo a sostegno dell'attuazione dell'acquis europeo nel campo della politica in materia di asilo.

Tra le tante raccomandazioni emerse dalla valutazione in rapporto alle attività finanziate e ai meccanismi di attuazione, alcune sono già state attuate nella terza fase del Fondo, dal 2008 al 2013, che è attualmente in corso nel più ampio contesto del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori". Ad esempio, la Commissione ha emesso una serie di documenti orientativi per chiarire i requisiti giuridici in diversi settori (criteri di ammissibilità, programmazione, rendicontazione, chiusura dei programmi ecc.) al fine di individuare soluzioni pratiche e si è sistematicamente confrontata con gli Stati membri su una serie di questioni legate all'attuazione sin dall'inizio dei nuovi programmi, cosa molto apprezzata dagli Stati membri. Tutte le raccomandazioni saranno ulteriormente considerate nell'ambito di un dibattito a livello di Commissione su tutte le proposte che verranno presentate dopo il 2013.