



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.5.2000
COM(2000) 303 definitivo

2000/0127 (CNS)

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE INTRODUTTIVA

1. UNO STRUMENTO AL SERVIZIO DI UN SISTEMA COMUNE DI ASILO EUROPEO E DELL'INTEGRITÀ DELLA CONVENZIONE DI GINEVRA: UNA PROTEZIONE TEMPORANEA IN CASO DI MASSICCIO AFFLUSSO DI SFOLLATI, FONDATA SULLA SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI

- 1.1. Come previsto nelle conclusioni della presidenza al Consiglio europeo di Tampere, nell'ottobre 1999, un sistema comune di asilo europeo deve fondarsi sull'applicazione integrale e globale della convenzione di Ginevra e sul mantenimento del principio secondo cui i rifugiati non possono essere ricacciati. Esso deve comprendere, a breve termine, un metodo chiaro e operativo di determinazione dello Stato responsabile dell'esame di una domanda d'asilo, norme comuni per una procedura d'asilo equa ed efficace, condizioni minime comuni di accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle norme sul riconoscimento e sugli elementi sostanziali dello status di rifugiato. Esso va altresì completato da misure relative a forme sussidiarie di protezione che offrano uno status adeguato a qualsiasi persona che necessiti di una protezione del genere. A termine, le norme comunitarie dovrebbero sfociare in una procedura comune di asilo e in uno status uniforme valido sull'intero territorio dell'Unione, per le persone cui viene concesso asilo. Questo aspetto formerà oggetto di una comunicazione della Commissione entro la fine del 2000. Infine, occorre trovare rapidamente un accordo sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, fondata sulla solidarietà tra Stati membri.
- 1.2. Nella primavera 2000 la Commissione propone un progetto di direttiva del Consiglio su una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio, fondata sulla solidarietà tra Stati membri, come previsto dalla tabella di marcia per valutare i progressi realizzati nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea, approvata dal Consiglio il 27 marzo 2000.

La Commissione è consapevole delle difficoltà insite nella problematica della protezione temporanea, come da tre anni mostra il ricorrente fallimento dei negoziati in Consiglio. Forte tuttavia del mandato ricevuto dal Consiglio europeo di Tampere e fondandosi sul trattato, essa continua a nutrire ambizioni elevate. Essa spera che il Consiglio, che a Tampere ha preso un impegno e approvato la tabella di marcia, sarà in grado di assumersi le proprie responsabilità e di cogliere l'offerta che costituisce il nuovo dispositivo legislativo proposto dalla Commissione. Questa nuova proposta non è una mera "amsterdamizzazione" formale delle sue precedenti proposte di azioni comuni. Essa tiene conto delle conseguenze dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, delle discussioni all'interno del Consiglio, in particolare sotto la presidenza tedesca e quella finlandese, nonché del modo in cui tutti gli Stati membri hanno reagito di fronte alla crisi dei rifugiati del Kosovo.

- 1.3. La proposta si inquadra in una serie di iniziative recenti e future della Commissione in materia di politica d'asilo, nel quadro del nuovo trattato che istituisce la Comunità europea; Nel marzo 1999, la Commissione ha avviato i lavori sulle procedure d'asilo mediante il suo documento di lavoro "Verso la definizione di norme comuni in materia di procedure d'asilo". Nel maggio 1999 ha proposto un progetto di regolamento del Consiglio riguardante la creazione del sistema "Eurodac" per comparare le impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcuni altri stranieri, nell'intento di migliorare l'efficacia della convenzione di Dublino. Nel dicembre 1999, essa ha presentato una proposta di

decisione del Consiglio che crea un fondo europeo per i rifugiati. Essa propone un'impostazione finanziaria globale e solidale per favorire gli sforzi degli Stati membri in materia d'asilo. Sempre nel dicembre 1999, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio relativa al riconoscimento familiare che prevede anche il problema dei rifugiati e delle persone oggetto di protezione sussidiaria. Nel marzo 2000, è stato presentato un documento inteso ad agevolare una discussione strategica in merito alla sostituzione della convenzione di Dublino tramite una legislazione comunitaria. Nei prossimi mesi verrà trasmessa anche una proposta legislativa riguardante le procedure d'asilo.

- 1.4. Le conseguenze di un afflusso massiccio di sfollati nell'Unione europea espongono il regime d'asilo a una tale pressione da rendere indispensabili provvedimenti specifici per concedere immediatamente una protezione alle persone interessate ed evitare l'intasamento del sistema d'asilo a scapito, non solo dell'interesse degli Stati, ma anche delle altre persone che sollecitano, al di fuori dell'afflusso massiccio, una protezione. La protezione temporanea in caso di afflusso massiccio, secondo le modalità proposte dalla Commissione, non costituisce una "terza" forma di protezione, accanto allo status di rifugiato basato sulla convenzione di Ginevra e alla protezione sussidiaria, che rischierebbe di mettere in pericolo gli obblighi internazionali conclusi dagli Stati membri o di pregiudicare gli sforzi di armonizzazione e di consolidamento delle forme di protezione sussidiaria in Europa. Tutt'altro, le norme minime per la concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio, accompagnate da misure di riequilibrio degli sforzi tra gli Stati membri su basi solidali costituiscono uno dei meccanismi del sistema, e più esattamente uno strumento che permette al sistema di funzionare correttamente e di non entrare in crisi qualora si verifichi un afflusso massiccio. Ecco perché si tratta di uno strumento al servizio di un sistema comune di asilo europeo, nonché dell'integrità della convenzione di Ginevra.
- 1.5. La definizione di norme minime relative alla concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati non esaurisce il campo d'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a) del trattato CE, e la Comunità prenderà successivamente le iniziative del caso per adottare norme minime relative alla concessione di altre forme di protezione coperte da quel paragrafo.

2. LA PROTEZIONE TEMPORANEA E LA SITUAZIONE A LIVELLO NAZIONALE NON MENO CHE INTERNAZIONALE

- 2.1. Nel quadro dei vasti flussi di popolazione che fuggivano dal conflitto nell'ex-Iugoslavia e dai pericoli che l'avevano innescato, l'Europa è stata direttamente coinvolta - per la prima volta dalla seconda guerra mondiale - in movimenti coatti di popolazione che non hanno termini di confronto con le precedenti ondate di profughi, né sul piano quantitativo né sotto il profilo qualitativo.
- 2.2. La protezione temporanea è stata sviluppata da numerosi Stati membri per rispondere alle difficoltà che il sistema d'asilo registra di fronte a un afflusso massiccio. Sono stati presi provvedimenti speciali, su base autonoma, per prendere decisioni più rapide in merito all'ammissione in via temporanea, eludendo o rinviando l'applicazione delle lunghe procedure previste per le richieste di asilo. Queste disposizioni permettono di riconoscere immediatamente una protezione e diritti precisi. Esse si prefiggono altresì di evitare che le amministrazioni o giurisdizioni competenti in materia d'asilo finiscano con l'essere destabilizzate, col risultato di penalizzare persone che sollecitano uno status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra o una forma di protezione sussidiaria,

considerando che all'infuori di una situazione di emergenza il sistema non sarebbe in grado di far fronte a un tale afflusso. Per definizione, la protezione temporanea si limita a un periodo definito e limitato, durante il quale la situazione nel paese d'origine non permette alle persone colpite di rientrare in condizioni di sufficiente sicurezza e dignità.

Quantunque la convenzione di Ginevra non escluda automaticamente il riconoscimento dello status di rifugiato a gruppi interi di persone (*prima facie*), la maggior parte degli Stati membri è reticente ad avvalersi di questa possibilità. Analogamente, anche l'articolo 1C della convenzione, che contiene un riferimento esplicito alla possibilità di ritirare a una persona lo status di rifugiato, viene applicato raramente dagli Stati membri.

- 2.3. La protezione temporanea viene a volte criticata da taluni che ritengono che in determinati Stati membri essa venga attuata come uno strumento per aggirare o addirittura ostacolare l'applicazione degli obblighi imposti dalla convenzione di Ginevra. Effettivamente, non è possibile ignorare distorsioni. L'Unione europea ha però una responsabilità cruciale e deve dimostrare, tramite il dispositivo legislativo che adotterà, che i suoi obiettivi sono di tutt'altra natura.
- 2.4. Il quadro concettuale e giuridico sotteso alla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio ha formato oggetto di sviluppi recenti e varia a seconda degli Stati membri dell'Unione europea. La maggior parte di essi ha previsto nella propria legislazione la possibilità di porre in essere sistemi di protezione temporanea direttamente per legge o mediante un regolamento, un decreto, un'ordinanza, una circolare o una decisione apposita. In alcuni paesi il concetto di "protezione temporanea" non è in uso, ma i titoli di soggiorno concessi e il nesso con le procedure d'asilo, di fatto configurano una situazione identica. I sistemi variano anche per quel che riguarda la durata massima della protezione temporanea (che può andare da 6 mesi a 1, 2, 3, 4 o 5 anni). Alcuni Stati membri prevedono la possibilità di sospendere l'esame delle richieste d'asilo per l'intera durata della protezione temporanea; in altri paesi ciò non avviene. Le differenze principali riguardano i diritti e benefici sociali concessi agli interessati. Vi sono Stati membri che autorizzano l'accesso a un'occupazione o al ricongiungimento familiare, altri che non offrono queste possibilità. Alcuni Stati membri prevedono che i benefici connessi con la protezione temporanea non possano coprire allo stesso tempo un richiedente asilo: gli interessati devono scegliere tra le due possibilità. In altri Stati membri non vi è un'incompatibilità del genere.
- 2.5. Questo stato di cose si è potuto osservare di recente nella primavera 1999, durante la crisi Kosovo. Esistono differenze ma anche numerosi punti in comune tra le misure nazionali a favore dei kosovari che hanno beneficiato delle evacuazioni umanitarie, quelle relative ai kosovari già presenti sul territorio prima dell'inizio delle evacuazioni e il regime per i richiedenti asilo. In quell'occasione si è potuto altresì constatare che le legislazioni nazionali in fatto di protezione temporanea erano ancora imperfette e incomplete, e talvolta dovevano essere appositamente istituite nella precipitazione.
- 2.6. Sul piano internazionale, il comitato esecutivo del programma dell'ACNUR ha adottato un certo numero di testi che servono da riferimento per la comunità internazionale. Si tratta degli EXCOM n. 19 (XXXI) del 1980 sul rifugio temporaneo, n. 22 (XXXII) del 1981 sulla protezione dei richiedenti asilo nelle situazioni di afflusso massiccio, n. 71 (XLIV) del 1993, n. 74 (XLV) del 1994 e n. 85 (XLIX) del 1998 sulla protezione internazionale. Nel 1994, l'Alto commissariato sottoponeva al comitato esecutivo una nota sulla protezione internazionale, che è tuttora un testo di riferimento. Da parte sua, il

Consiglio d'Europa ha avviato all'inizio del 1999 i lavori sul testo di una raccomandazione relativa alla protezione temporanea, adottata dal Comitato dei ministri il 3 maggio 2000.

3. L'ACQUIS DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI PROTEZIONE TEMPORANEA

- 3.1. Nel contesto del trattato di Maastricht, gli Stati membri dell'Unione europea hanno adottato due strumenti: da un lato una risoluzione del Consiglio, in data 25 settembre 1995, sulla ripartizione degli oneri inerenti all'accoglienza e al soggiorno in via temporanea degli sfollati, basata sull'articolo K.1 TUE, dall'altro una decisione del Consiglio, del 4 marzo 1996, relativa a una procedura di allarme e di urgenza per la ripartizione degli oneri inerenti all'accoglienza e al soggiorno, in via temporanea, delle persone sfollate, basata sull'articolo K.3-2a. Questi strumenti erano motivati dall'afflusso di sfollati provenienti dall'ex-Iugoslavia, nella prima metà degli anni 1990, in particolare dalla Bosnia-Erzegovina. Essi non hanno mai trovato attuazione, neppure nel quadro della crisi del Kosovo nella primavera 1999. Precedentemente, il 2 giugno 1993, nel vertice di Copenaghen il Consiglio aveva rapidamente evocato il problema degli sfollati provenienti dalla Iugoslavia (6712/93, Presse 90).
- 3.2. In seguito agli eventi del 1999 in Kosovo, negli Stati membri si è assistito a un moltiplicarsi di misure nazionali, che però è risultato difficile coordinare.

Nell'aprile 1999, di fronte all'afflusso dei kosovari e alla necessità - constatata a Ginevra il 6 aprile dall'ACNUR - di procedere a evacuazioni umanitarie al di fuori delle zone oltre frontiera su cui confluivano gli sfollati, gli Stati membri dell'UE, in occasione di un Consiglio straordinario "giustizia e affari interni", svoltosi a Lussemburgo il 7 aprile 1999, hanno stentato a trovare un terreno d'intesa in merito al coordinamento dell'accoglienza sul proprio territorio delle popolazioni colpite. Le conclusioni della presidenza riconoscevano tuttavia che, per motivi umanitari e onde evitare una destabilizzazione dei singoli paesi ospitanti nella regione d'origine, poteva risultare necessario concedere una protezione e un'assistenza su base temporanea agli sfollati al di fuori della regione d'origine. Le evacuazioni umanitarie dovevano avere come presupposto l'accettazione volontaria degli sfollati. Andava inoltre applicato il principio di non smembramento della famiglia.

Il 27 maggio 1999, il Consiglio adottava conclusioni relative agli sfollati dal Kosovo, in cui i problemi di protezione venivano affrontati in modo più circostanziato. Il Consiglio riconosceva la necessità persistente, e persino maggiore, di concedere a queste persone una protezione temporanea e accoglieva positivamente le offerte degli Stati membri. Esso definiva in termini generali il livello di protezione e di diritti sociali, oltre a prevedere la possibilità di convocare un'eventuale riunione per studiare le risposte e le modalità di accoglienza rese necessarie dalla crisi, alla luce della valutazione compiuta dall'ACNUR. Successivamente, la fine della protezione temporanea negli Stati membri dell'UE è avvenuta senza coordinamento.

- 3.3. Dal canto suo, all'inizio dell'aprile 1999 la Commissione ha rapidamente modificato una proposta d'azione comune relativa all'accoglienza e al rimpatrio volontario di rifugiati, sfollati e richiedenti asilo, presentata nel febbraio 1998. In tal modo il Consiglio veniva messo in grado di adottare, il 26 aprile 1999 e in base all'articolo K.3 del TUE, un'azione comune "che stabilisce misure volte a fornire un sostegno concreto all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti

asilo, compreso un aiuto d'urgenza alle persone fuggite in seguito ai recenti eventi verificatisi nel Kosovo". Su questa base, l'UE ha finanziato a concorrenza di circa 17 milioni di euro progetti connessi con l'accoglienza e il rimpatrio volontario dei kosovari.

4. I LAVORI NEL QUADRO DELL'UNIONE EUROPEA

- 4.1. Il 5 marzo 1997 la Commissione ha trasmesso al Consiglio una proposta di azione comune, fondata sull'articolo K.3.2b TUE, per la protezione temporanea degli sfollati. Questa proposta conteneva gli elementi seguenti: definizioni, disposizioni generali, istituzione di regimi di protezione temporanea, revisione o graduale soppressione dei regimi di protezione temporanea, assistenza a Stati membri particolarmente colpiti, disposizioni in ordine all'autorizzazione di residenza, al ricongiungimento familiare, all'occupazione e alla previdenza sociale, all'alloggio, alle indennità sociali e all'istruzione, al diritto d'asilo, alle clausole di esclusione, alle modalità d'applicazione, alle misure di protezione a lunga scadenza. Il testo ha ottenuto parere favorevole dal Parlamento europeo, in data 23 ottobre 1997, con alcune richieste di emendamento.
- 4.2. Per tener conto delle discussioni in Consiglio, segnatamente in merito al problema della solidarietà e ad alcuni emendamenti del Parlamento europeo, il 24 giugno 1998 la Commissione ha presentato una proposta modificata di azione comune, con una seconda proposta di azione comune, distinta ma parallela alla prima, relativa alla solidarietà in materia di accoglienza e soggiorno dei titolari della protezione temporanea concessa agli sfollati. Queste due azioni comuni erano destinate a entrare in vigore contestualmente. La proposta integrava vari commenti degli Stati membri e alcuni emendamenti del Parlamento europeo, nell'intento di migliorare il testo e di accelerare le condizioni affinché fosse possibile raggiungere un consenso sull'adozione delle azioni comuni in fatto di protezione temporanea. Essa fissava in particolare una durata massima per la protezione temporanea. Il 25 novembre 1998 il Parlamento europeo dava un nuovo parere favorevole alle proposte della Commissione, accompagnato da richieste di emendamenti.
- 4.3. Da parte dell'ACNUR, la proposta del 1997 veniva definita equilibrata e costruttiva. L'Alto commissariato ricordava la sua preferenza per una durata massima della protezione temporanea di 3-5 anni e per una definizione più chiara dei nessi con la convenzione di Ginevra, oltre a esprimere un giudizio favorevole sul livello dei diritti concessi ai titolari della protezione temporanea. La proposta riveduta del 1998 è stata accolta favorevolmente dall'ACNUR, che registrava numerosi miglioramenti rispetto al testo del 1997.
- 4.4. All'inizio del 1999, la Commissione e il Consiglio constatavano che le discussioni erano approdate a un vicolo cieco, soprattutto in ordine al problema della solidarietà. La presidenza tedesca sottoponeva al Consiglio informale GAI di Berlino un documento sulla compensazione solidale in materia di ammissione e di soggiorno degli sfollati, nonché sul principio di una duplice accettazione volontaria, da parte degli Stati ospitanti e delle persone accolte. Quest'ultimo principio veniva accolto favorevolmente, e gli Stati membri e la Commissione decidevano di approfondire la questione. Il 1° maggio 1999 la proposta della Commissione giuridicamente decadeva per l'entrata in vigore del nuovo trattato. Al fine di attuare i punti 10-12 delle conclusioni del Consiglio relative agli sfollati kosovari, del 27 maggio 1999, gli Stati membri e la Commissione proseguivano le discussioni sotto la presidenza finlandese in merito a tutti gli aspetti

relativi alla protezione temporanea e alla solidarietà, alla luce dell'esperienza acquisita dagli Stati membri nelle iniziative prese per fronteggiare la crisi del Kosovo.

5. L'OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

5.1. Con la presente proposta di direttiva la Commissione persegue gli obiettivi seguenti:

- (1) dare attuazione al trattato, al piano d'azione di Vienna, alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo straordinario di Tampere e alla tabella di marcia presentata nel marzo 2000 al Consiglio e al Parlamento;
- (2) evitare il rischio di totale intasamento dei sistemi nazionali di asilo in caso di afflusso massiccio, che per i suoi effetti negativi lederebbe gli interessi degli Stati, delle persone interessate e di coloro che sollecitano una protezione al di fuori di questo flusso massiccio, mentre al contrario la proposta mira a favorire un migliore funzionamento del sistema comune di asilo europeo;
- (3) far beneficiare gli interessati di una protezione immediata e di un livello equo di diritti;
- (4) chiarire il nesso tra la fase di protezione temporanea e la convenzione di Ginevra, salvaguardando l'integrità di quest'ultima;
- (5) contribuire a un equilibrio tra gli sforzi degli Stati membri per accogliere le persone interessate, rendendo possibile un coordinamento in caso di afflusso massiccio nell'Unione, per porre in essere efficacemente la protezione temporanea;
- (6) rendere fattiva la solidarietà per accogliere le persone interessate, garantendo sia un sostegno finanziario sia l'applicazione del principio di doppia accettazione volontaria per l'accoglienza delle persone.

5.2. Allo scopo di conseguire questi obiettivi, la Commissione presenta un "pacchetto" in una direttiva unica, fondata sull'articolo 63-2a e b, che comporta definizioni corrispondenti agli obiettivi del trattato e norme minime per la concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio, le quali devono permettere altresì di raggiungere un equilibrio tra gli sforzi dispiegati dagli Stati membri per accogliere le persone bisognose di protezione e far fronte materialmente alle conseguenze dell'accoglienza. L'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri necessita l'adozione, o eventualmente il mantenimento, di disposizioni nazionali legislative o regolamentari che consentano di applicare la protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati in conformità della direttiva, a decorrere dal momento in cui il fenomeno viene constatato. Scattano a quel punto meccanismi automatici di solidarietà (per una presentazione più circostanziata si veda il punto 6).

5.3. La direttiva prevede espressamente che la protezione temporanea non osti al riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra, e fin dall'inizio del dispositivo legislativo viene precisato che non si tratta di derogare agli obblighi internazionali contratti dagli Stati membri, ovvero di aggirarli. Il testo precisa altresì che, per la natura stessa delle norme minime adottate, gli Stati membri possono prevedere o mantenere condizioni più favorevoli per le persone che beneficiano della protezione temporanea. Infine, come è stato dimostrato dalla crisi del Kosovo, il collegamento con l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati costituisce un

elemento indispensabile per valutare la situazione e i vari aspetti della protezione. Inoltre, le persone che beneficeranno della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio possono rientrare tra le condizioni previste dal mandato dell'Alto commissariato. La direttiva riconosce pertanto questa circostanza, prevedendo consultazioni regolari per istituire, porre in essere e cessare la protezione temporanea.

- 5.4. La durata massima di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio rappresenta un elemento cruciale del sistema, soprattutto se viene temporaneamente rinviata la possibilità di accedere alla procedura d'asilo. Nel 1998 la Commissione aveva proposto un periodo massimo di 3 anni, che in caso eccezionale potesse essere prorogato fino a 5 anni. Sembra però che questo periodo in molti Stati membri desti ancora perplessità o riserve. Ecco perché la Commissione formula una nuova proposta che prevede un periodo massimo di 2 anni, che corrisponde a un periodo ragionevole e in grado di produrre effetti concreti. Essa cerca inoltre di assicurare un certo numero di Stati membri giacché, ove non fosse possibile raggiungere la maggioranza qualificata per porre termine alla protezione temporanea secondo le modalità esposte al punto 5.6, la protezione dovrebbe comunque cessare dopo 2 anni. A ogni buon conto, in qualsiasi momento è possibile porre fine alla protezione temporanea.
- 5.5. L'elemento centrale della direttiva è il metodo che innesca e pone termine alla protezione temporanea. In primo luogo, dato che non possono esservi criteri quantitativi fissati a priori per decretare una situazione di afflusso massiccio, quest'ultimo può formare oggetto solo di una constatazione decisa di comune accordo. Una decisione del genere deve però fondarsi sull'esame di aspetti definiti, compresi quelli inerenti alla solidarietà. Decidere che esista una competenza di esecuzione può spettare solo al Consiglio, per la natura specifica della protezione temporanea e per l'impossibilità di quantificare a priori i criteri di afflusso massiccio. Considerata la sua rilevanza e data la necessità di ottenere l'accordo di un numero sufficiente di Stati membri, la decisione di dare avvio alla protezione temporanea va presa a maggioranza qualificata. Lo stesso vale per la cessazione, la quale presuppone a sua volta l'esame di precisi aspetti. La direttiva definisce il contenuto della decisione di avviare la protezione temporanea e i relativi effetti. Dal momento in cui prendono la decisione di comune accordo, tutti gli Stati membri devono porre in essere la protezione temporanea in conformità delle disposizioni della direttiva.

Rispetto alle proprie proposte del 1998, la Commissione ha poi cercato di snellire il processo decisionale e di rendere più chiaro il meccanismo. All'interno del periodo massimo di protezione temporanea, la proroga avviene automaticamente.

- 5.6. Il livello degli obblighi degli Stati membri nei confronti dei beneficiari deve tener conto di vari imperativi. Essi devono essere innanzitutto equi, dato che, da un lato devono corrispondere alle tradizioni umanitarie europee, dall'altro è possibile che tra le persone interessate figurino numerosi rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra. In secondo luogo, le condizioni devono essere abbastanza allettanti per evitare un numero eccessivo di richieste d'asilo. Il livello proposto dalla Commissione nel presente progetto di direttiva è altrettanto ambizioso che le sue prime proposte del 1997 e 1998, pur tenendo conto delle discussioni intervenute presso il Consiglio e il Parlamento. Il progetto tiene altresì conto delle misure disposte dagli Stati membri nei confronti dei kosovari che hanno beneficiato di una protezione temporanea, che la Commissione ha attentamente esaminato.

Il primo obbligo degli Stati membri verso i titolari della protezione temporanea deve essere il rilascio di un titolo di soggiorno in piena regola, per l'intera durata della protezione temporanea. Tenendo conto delle discussioni degli ultimi tre anni, nonché dell'esperienza acquisita con la crisi del Kosovo, la direttiva non cerca di fissare una durata precisa per i titoli di soggiorno concessi. Il trattamento offerto alle persone che beneficiano della protezione temporanea deve però essere quello previsto dalle norme minime, a prescindere dalla durata del o dei titoli di soggiorno. Qualora le persone provenissero da paesi soggetti a obbligo di visto, la direttiva prevede la semplificazione delle formalità e la gratuità dei visti.

La Commissione ha ripreso un emendamento del Parlamento europeo riguardante l'informazione dei beneficiari: è infatti importante che queste persone conoscano i vari diritti concessi, le disposizioni relative alle domande di asilo e quelle che disciplinano la fine della protezione temporanea.

La Commissione ribadisce di tenere a che i titolari della protezione temporanea possano avere accesso a un lavoro alle stesse condizioni dei rifugiati riconosciuti. Si tratta di un obbligo che permette di limitare la dipendenza delle persone dai dispositivi di assistenza e consente di agevolare i programmi di rimpatrio volontario. L'accesso all'occupazione può inoltre essere un elemento importante per rendere allettante la protezione temporanea rispetto alla procedura d'asilo.

La direttiva prevede altresì obblighi relativi all'alloggio, all'aiuto sociale o di sussistenza, all'assistenza medica o di altro tipo, all'istruzione e alla formazione.

Nella sua proposta di direttiva sul ricongiungimento familiare, la Commissione ha indicato che le modalità per mantenere l'unità familiare nell'ambito della protezione temporanea andavano affrontate in una proposta specifica, non già nella proposta generale. Tenuto conto della durata limitata e definita della protezione temporanea, la Commissione è del parere che sia necessario concentrarsi sulla famiglia già costituita nel paese d'origine e separata per le circostanze in cui è avvenuto l'afflusso massiccio. È possibile concepire la famiglia in senso lato. Ciò corrisponde del resto a quanto è stato praticato dagli Stati membri nei confronti dei kosovari. Il diritto previsto in questa sede, tuttavia, è più limitato di quello contemplato nella direttiva sul ricongiungimento familiare. La Commissione si rende conto del fatto che non sembrano riunite le condizioni politiche per prospettare il ricongiungimento familiare delle persone che beneficiano di protezione temporanea in una forma più ampia di quella che essa ha proposto nel presente progetto di direttiva; essa desidera coniugare il riconoscimento di una situazione specifica e l'attuazione del diritto di vivere in famiglia sancito dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo, che si applica anche alle persone che beneficiano di protezione temporanea, conformemente alla raccomandazione del Consiglio d'Europa, adottata il 15 dicembre 1999 dal Comitato dei ministri, sul ricongiungimento familiare per i rifugiati e per le altre persone che necessitano di protezione internazionale (Rec(99)23).

La presente direttiva dedica speciale attenzione alla situazione dei bambini, dei minorenni non accompagnati o delle persone con esigenze specifiche, per esempio in seguito a gravi traumi. La direttiva prevede altresì l'applicazione non discriminatoria degli obblighi nei confronti dei titolari della protezione temporanea.

La direttiva non copre l'aspetto della libertà di circolazione delle persone che beneficiano della protezione temporanea, e di conseguenza non disciplina espressamente la riaccettazione di una persona che beneficia della protezione temporanea in un primo Stato membro e soggiorna irregolarmente in un secondo Stato membro. Da un lato, vanno applicate semplicemente le norme attuali in materia di riaccettazione delle persone che soggiornano irregolarmente in uno Stato membro e dispongono di un titolo di soggiorno in un altro Stato membro. Dall'altro, la Commissione presenterà per tempo le proprie proposte in ordine a misure riguardanti la libera circolazione dei cittadini di paesi terzi su territorio degli Stati membri e alle condizioni di applicazione.

- 5.7. Le disposizioni relative all'accesso alla procedura d'asilo devono offrire l'occasione per chiarire una volta per tutte il nesso tra la protezione temporanea in caso di afflusso massiccio e la convenzione di Ginevra. La Commissione è del parere che queste disposizioni debbano essere concise, pur istituendo principi forti. L'accesso alla procedura, per esempio, deve essere esplicitamente garantito. Va però rispettato il modo in cui gli Stati membri scelgono di fronteggiare l'afflusso massiccio nella loro gestione del sistema. La direttiva non deve prescrivere agli Stati membri se essi debbano o no istituire meccanismi di sospensione dell'esame delle domande, vietare il cumulo dello status di richiedente asilo con quello di protezione temporanea, ecc. La sospensione può risultare indispensabile negli Stati membri maggiormente colpiti dall'afflusso. Il divieto di cumulare lo status di richiedente asilo e la protezione temporanea può contribuire a rendere allettante la protezione temporanea e ridurre il carico delle richieste d'asilo. La direttiva deve invece prevedere condizioni che offrano una garanzia assoluta di accesso alla procedura per le persone che lo desiderano. Le disposizioni nazionali di attuazione della direttiva saranno quindi probabilmente differenziate ma sottese da un forte principio comune.
- 5.8. Come per l'accesso alla procedura d'asilo, il problema dei rientri e delle misure dopo la protezione temporanea va disciplinata con principi e norme minime semplici, che rientrino nel campo d'applicazione dell'articolo 63 del trattato. Finita la protezione temporanea, deve applicarsi il diritto comune in materia di protezione e di ingresso e soggiorno degli stranieri. Possono quindi profilarsi varie situazioni:
- gli Stati membri devono esaminare le domande delle persone che hanno voluto chiedere asilo;
 - qualora le richieste siano state respinte, è possibile concedere una protezione sussidiaria o impartire un ordine di abbandonare il territorio, a seconda della situazione personale del richiedente o della situazione in cui versa il paese d'origine;
 - in caso di assenza di domanda d'asilo, è d'applicazione il diritto in materia di soggiorno degli stranieri;
 - in caso di nuovi ingressi sul territorio degli Stati membri, è d'applicazione il diritto comune in materia di asilo nonché di ingresso e soggiorno degli stranieri;
 - gli Stati membri possono adottare programmi di reinsediamento.

La direttiva prevede norme che consentono di applicare questo principio di base, di tener conto di situazioni specifiche e di varare programmi di rientro volontario.

- 5.9. L'attuazione della protezione temporanea nell'Unione europea richiede l'uso di strumenti in grado di agevolare il coordinamento fra Stati membri. Ecco perché la direttiva prevede una cooperazione amministrativa fra Stati membri, in collegamento con la Commissione. Quest'ultima intende riunire regolarmente, ogniqualvolta verrà deciso l'avvio della protezione temporanea, un gruppo di coordinamento nel quale ciascuno Stato membro designa un rappresentante. Questo gruppo, se necessario, verrà convocato fino a un anno dopo il termine della protezione temporanea. Esso esaminerà qualsiasi problema riguardante l'applicazione della protezione temporanea sollevato dal presidente del gruppo o dai rappresentanti degli Stati membri. Ogniqualvolta lo riterrà necessario, il gruppo potrà consultare qualsiasi organizzazione interessata.
- 5.10. La direttiva prevede altresì cause di esclusione dal beneficio della protezione temporanea, con le relative condizioni d'applicazione, per persone che non ne siano degne.
- 5.11. Prima di precisare in modo più circostanziato il meccanismo della solidarietà, la Commissione rammenta che le cause di un afflusso massiccio di sfollati sono dovute ad avvenimenti che interessano le relazioni esterne dell'Unione europea, la sua politica estera e di sicurezza comune, nonché la sua identità sotto il profilo della sicurezza e della difesa. In questi casi scatta poi l'aiuto umanitario della Comunità. A monte delle crisi e dei conflitti, l'Unione europea si dota di dispositivi d'allarme e partecipa alla prevenzione, nonché alla gestione civile delle tensioni. Anche nel settore della giustizia e degli affari interni occorre rafforzare maggiormente l'azione esterna dell'Unione, integrando questi aspetti nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche e azioni. La protezione temporanea in caso di afflusso massiccio si inquadra quindi in un complesso coerente e sempre più efficace di capacità d'intervento dell'Unione, in grado di prevenire nei limiti del possibile le cause di afflusso massiccio e di intervenire nel corso delle crisi, mediante azioni in loco, ovvero nel contesto che viene a crearsi dopo una crisi, in particolare per quel che riguarda i rientri. Ciò non esonera gli Stati membri dagli obblighi di protezione richiamate al punto 4 delle conclusioni di Tampere. Gli Stati membri possono però contare su un'ampia gamma di strumenti, nell'attuazione dei quali la Commissione è disposta a svolgere appieno il proprio ruolo, nell'ambito delle sue competenze. La sua proposta di creare uno strumento di reazione rapida va in questo senso.

6. LA SOLIDARIETÀ

- 6.1. Come nella sua proposta riveduta di azioni comuni del 1998, la Commissione riconosce il nesso tra protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e solidarietà. Quest'ultima deve potersi esplicare mediante un meccanismo finanziario chiaro trasparente e prevedibile. La Commissione è altresì del parere che, tenuto conto delle vicissitudini di questa proposta, le modalità di ripartizione fisica vadano sancite nella legislazione comunitaria. Tale esigenza viene rivendicata soprattutto dagli Stati membri che negli ultimi anni sono stati maggiormente colpiti da afflussi massicci. Tuttavia, nell'Unione europea si potrà raggiungere un consenso soltanto su una ripartizione fisica fondata sul principio di una duplice accettazione volontaria, da parte dei paesi membri ospitanti non meno che degli sfollati.

6.2. Solidarietà finanziaria

Il progetto di direttiva prevede espressamente un meccanismo di solidarietà finanziaria alquanto semplice, tramite un riferimento incrociato a una decisione del Consiglio che istituisce un fondo europeo per i rifugiati. Infatti, in applicazione dell'articolo 63, paragrafo 2 del trattato CE, il 14 dicembre 1999 la Commissione ha adottato questa proposta di decisione del Consiglio. Oltre alle misure strutturali a favore dell'accoglienza, dell'integrazione e del rientro volontario, questo fondo è destinato a finanziare misure d'urgenza in caso d'afflusso massiccio di sfollati sul territorio dell'Unione europea. La proposta è stata favorevolmente accolta e i negoziati in Consiglio sono sul punto d'approdare all'adozione di un testo. La proposta è stata approvata dal Parlamento europeo l'11 aprile 2000. Questo riferimento incrociato al fondo europeo per i rifugiati è sufficiente, in quanto permette di stabilire un nesso diretto, evitando nel contempo inutili ripetizioni e senza modificare le regole di funzionamento del fondo. Queste ultime permettono di finanziare le misure ammissibili, di tipo sia strutturale che urgente, previste nella direttiva. Il fondo dovrebbe avere una dotazione di 216 milioni di euro su cinque anni (36 milioni per il 2000 e 45 per ogni anno successivo, di cui 10 per le misure d'urgenza).

6.3. Solidarietà nell'accoglienza materiale

L'accoglienza materiale, a prescindere beninteso dagli obblighi internazionali in base ai quali gli Stati membri non possono ricacciare i rifugiati, deve tradurre la volontà degli Stati, mentre d'altra parte deve essere garantito l'assenso dei beneficiari che ancora non si trovano sul territorio di uno Stato membro a essere da questo accolti. Gli Stati dichiarano le proprie disponibilità in materia di accoglienza, ma la volontarietà non può comportare l'obbligo di dettagliare l'ampiezza delle proprie offerte. La disponibilità può manifestarsi in due tempi: all'atto della constatazione dell'afflusso massiccio, nonché successivamente, nell'arco della durata della protezione temporanea, se uno Stato membro si trovasse a dover fare appello alla solidarietà di altri Stati membri. In quest'ultimo caso, il dispositivo prevede una base per la cooperazione tra gli Stati membri e alcuni principi operativi per favorirne l'attuazione.

Il principio comunitario di massima è l'accoglienza in uno spirito di solidarietà comunitaria. Per questo, la discussione e le offerte devono essere integrate alla preparazione della decisione del Consiglio che dà avvio alla protezione temporanea; le offerte vanno poi allegate alla decisione medesima nelle dichiarazioni degli Stati membri. Se però l'elasticità dei principi dovesse risultare ancora insufficiente, occorre prevedere la possibilità eccezionale di non applicare la ripartizione fisica. Questa possibilità deve essere motivata.

Il dispositivo rispetta scrupolosamente l'accettazione volontaria da parte degli Stati e i loro obblighi internazionali, oltre a permettere un'elasticità di reazione rispetto ai vari tipi di afflusso massiccio che potrebbero verificarsi (l'afflusso, per esempio, non avviene necessariamente tramite evacuazioni umanitarie), pur inquadrandolo mediante un meccanismo comunitario di regolazione.

7. LA SCELTA DELLA BASE GIURIDICA

- 7.1. La scelta della base giuridica è coerente rispetto alle modifiche introdotte nel trattato che istituisce la Comunità europea dal trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999. L'articolo 63, paragrafo 2 prevede che il Consiglio fissi le misure relative ai rifugiati e agli sfollati segnatamente nei settori seguenti: (a) norme minime per assicurare una protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e (b) misure volte a garantire un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e devono far fronte alle relative conseguenze. L'articolo 63 è quindi la base giuridica idonea per una proposta che istituisca norme minime in materia di protezione temporanea fondata sulla solidarietà tra Stati membri, e quindi accompagnate da misure per equilibrare gli sforzi tra gli Stati membri.
- 7.2. La proposta di direttiva deve essere adottata con la procedura di cui all'articolo 67 del trattato, in base alla quale, nel corso di un periodo transitorio di cinque anni, il Consiglio delibera su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo. Il titolo IV del trattato CE non si applica al Regno Unito e all'Irlanda, a meno che questi due paesi non decidano altrimenti, secondo le modalità indicate nel protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato ai trattati. Il titolo IV del trattato CE non è d'applicazione neppure nei confronti della Danimarca, ai sensi del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato ai trattati.

8. LA SUSSIDIARIETÀ E LA PROPORZIONALITÀ: GIUSTIFICAZIONE E VALORE AGGIUNTO

- 8.1. L'inserimento, nel trattato che istituisce la Comunità europea, del nuovo titolo IV su visti, diritto d'asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone, dimostra la volontà, da parte delle Alte parti contraenti, di attribuire alla Comunità europea delle competenze in questi settori. La Comunità europea non dispone però di competenze esclusive in questo campo, motivo per cui, nonostante la volontà politica di attuare una strategia comune in materia di asilo e di immigrazione, essa deve intervenire in conformità dell'articolo 5 TCE, vale a dire se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possano dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. La proposta di direttiva risponde a questi requisiti.
- 8.2. Sussidiarietà

L'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comporta l'adozione di misure relative al diritto d'asilo, nonché ai rifugiati e agli sfollati. L'obiettivo specifico di questa iniziativa è istituire norme minime in materia di concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, nonché contribuire a un equilibrio tra gli sforzi compiuti dagli Stati membri per accogliere queste persone e per far fronte alle relative conseguenze. Queste norme e misure devono potersi applicare secondo meccanismi e principi minimi in tutti gli Stati membri. La situazione in materia di concessione della protezione temporanea varia infatti da uno Stato membro all'altro. La fissazione di norme minime a livello comunitario va realizzata mediante un'azione del tipo di quella proposta. Fissare norme minime permetterà altresì di limitare la possibilità che il paese di destinazione sia scelto dai cittadini di paesi terzi unicamente in base alle

condizioni più favorevoli di cui potrebbero beneficiarvi. Non va poi dimenticato che a livello europeo è possibile organizzare una fattiva solidarietà. Se infine dovesse continuare a mancare una normativa europea che disciplini questa protezione temporanea, ciò sortirebbe effetti negativi sull'efficacia degli altri strumenti previsti in materia di asilo.

8.3. Proporzionalità

La forma dell'azione comunitaria deve essere quella più semplice in grado di conseguire l'obiettivo della proposta e garantirne un'attuazione efficace. In questo spirito, lo strumento giuridico scelto è una direttiva, che consente di fissare norme minime lasciando nel contempo agli Stati membri destinatari la scelta della forma e dei mezzi più idonei per attuare queste norme nel loro ordinamento giuridico e in funzione del contesto nazionale. Inoltre, la proposta di direttiva non ha la pretesa di introdurre norme relative, per esempio, all'interpretazione della convenzione di Ginevra, alla protezione sussidiaria o ad altri aspetti del diritto di soggiorno per gli stranieri, tutte questioni che formano oggetto di altre proposte. Essa si concentra su un corpus di norme minime e strettamente necessarie per assicurare la coerenza dell'azione.

COMMENTO DEGLI ARTICOLI

Capo I: Disposizioni generali

Articolo 1

Tale articolo definisce lo scopo della direttiva, consistente nell'istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine e nel promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. L'applicazione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati è sottoposta a norme minime, di natura sostanziale e procedurale, nonché a provvedimenti volti a garantire l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, quali sono previsti dalla presente proposta di direttiva.

Articolo 2

Tale articolo contiene la definizione dei vari termini contenuti nelle disposizioni della proposta di direttiva.

- (a) la nozione di “protezione temporanea in caso di afflusso massiccio” viene definita al fine di delimitare chiaramente la sfera d'applicazione della direttiva. Essa indica un dispositivo eccezionale da attuarsi nell'ipotesi di afflussi di particolari dimensioni ed avente lo scopo di apprestare una tutela adeguata e di durata limitata, proteggendo il sistema d'asilo contro le disfunzioni pregiudizievoli. Nel prosieguo del testo viene impiegata per motivi di leggibilità l'espressione “protezione temporanea”.
- (b) i termini “convenzioni di Ginevra” indicano la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di Nuova York 31 gennaio 1967.
- (c) i termini “sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine” indicano i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che hanno abbandonato il loro paese d'origine ed il cui rimpatrio in condizioni sicure ed umane risulta impossibile a causa della situazione vigente in questo paese. Tale categoria ricomprende anche i rifugiati e le persone rientranti nel campo d'applicazione di forme complementari di protezione.
- (d) i termini “afflusso massiccio” indicano il concorso di tre fenomeni. Innanzitutto l'afflusso deve provenire da un unico paese o da un'unica zona geografica. Di conseguenza l'afflusso contingente e cumulato di richiedenti asilo da più paesi non costituisce un afflusso massiccio determinante l'attivazione della protezione temporanea oggetto della presente direttiva. In secondo luogo l'arrivo graduale di richiedenti asilo, di rifugiati o di sfollati da un determinato paese o da una determinata zona non giustifica di per sé l'applicazione della protezione temporanea. Può tuttavia verificarsi che l'afflusso, graduale agli inizi, si intensifichi in modo tale da diventare massiccio e che il sistema d'asilo non sia quindi più in grado di assorberlo. Infine, premesso che deve trattarsi di un numero notevole di persone, appare impossibile quantificare a priori l'afflusso da considerarsi massiccio. Spetterà quindi al Consiglio accertare con apposita decisione l'esistenza dell'afflusso massiccio.

- (e) Il termine “rifugiati” indica i cittadini di paesi terzi e gli apolidi rientranti nella definizione data dalla convenzione di Ginevra relativa allo statuto di rifugiato.
- (f) Il concetto di “minori non accompagnati” è definito in base alla definizione contenuta nella risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi.
- (g) Il concetto di “titolo di soggiorno” è definito in modo ampio e ricomprende tutti i titoli di soggiorno rilasciati dagli Stati membri, indipendentemente dai motivi per cui sono emessi e dalla forma da essi assunta. Deve tuttavia trattarsi di autorizzazioni a risiedere nello Stato di e non di documenti comprovanti unicamente che la presenza nello Stato è tollerata.

Articolo 3

Tale articolo specifica gli obblighi generali indispensabili per l'applicazione della protezione temporanea a causa degli impegni internazionali assunti dagli Stati membri.

1. Questo paragrafo indica chiaramente che la protezione temporanea non costituisce una deroga alla convenzione di Ginevra. Si tratta infatti di un dispositivo eccezionale.
2. Questo paragrafo precisa che la convenzione europea dei diritti umani funge da riferimento per l'applicazione della protezione temporanea.
3. Questo paragrafo prevede consultazioni regolari con l'ACNUR e con altre organizzazioni competenti ai fini dell'applicazione delle distinte fasi della protezione temporanea, e ciò per vari motivi. Innanzitutto l'ACNUR è titolare di un mandato per i rifugiati nonché per altre categorie di persone che necessitano della protezione internazionale. Inoltre esso svolge un ruolo centrale come alleato della comunità internazionale nelle crisi che coinvolgono rifugiati e sfollati. È quindi importante conoscere la valutazione della situazione effettuata da tale Agenzia. Infine la dichiarazione n. 17 relativa all'articolo 73 K del trattato sull'Unione europea, allegata al trattato di Amsterdam, prevede lo svolgimento di consultazioni con l'ACNUR e le altre organizzazioni internazionali competenti in merito alle questioni attinenti alla politica di asilo.
4. Questa disposizione esclude dal campo di applicazione della direttiva le persone che siano state accolte in base a regimi di protezione temporanea prima della sua entrata in vigore.
5. Poiché la presente normativa stabilisce norme minime, gli Stati membri sono competenti ad adottare o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per le persone ammesse alla protezione temporanea.

Capo II: Durata ed applicazione della protezione temporanea

Articolo 4

Tale articolo definisce la durata normale e la durata massima della protezione temporanea. La durata normale è pari ad un anno. Essa può essere prorogata di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno. La durata massima totale non può eccedere i due anni. L'articolo definisce anche il metodo di proroga: quest'ultima è automatica al fine di semplificare il processo decisionale.

Articolo 5

Tale articolo definisce le condizioni e gli effetti dell'attivazione della protezione temporanea, le modalità di adozione della relativa decisione nonché il contenuto ed il fondamento di quest'ultima.

1. Questo paragrafo prevede che la protezione temporanea si applichi a decorrere dal momento in cui il Consiglio adotti una decisione di attivazione accertando l'esistenza dell'afflusso massiccio. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata su proposta presentata dalla Commissione; quest'ultima esamina altresì qualsiasi richiesta sottoposta da uno Stato membro affinché presenti al Consiglio una proposta in tal senso. Il paragrafo indica gli elementi minimi che devono essere contenuti nel testo della decisione di attivazione, ossia la definizione delle categorie di persone interessate, la data di attivazione, le dichiarazioni contenenti offerte volontarie per l'accoglienza fisica rese dagli Stati ai sensi dell'articolo 25 nonché, se del caso, la o le dichiarazioni relative all'incapacità di uno o più Stati membri d'attuare l'offerta volontaria.
2. Questo paragrafo definisce i tre elementi su cui si fonda la decisione del Consiglio. L'attivazione della protezione temporanea può essere decisa qualora essa sia giustificata dalla situazione, dalle dimensioni dei movimenti demografici, da considerazioni di opportunità - che tengano conto della possibilità di attuare aiuti urgenti o interventi sul posto o dell'insufficienza di questi provvedimenti -, nonché dalle informazioni provenienti dagli Stati membri, dalla Commissione, dall'ACNUR o da altre organizzazioni competenti.
3. Questo paragrafo consente, all'occorrenza, l'applicazione delle procedure d'urgenza stabilite nel regolamento interno del Consiglio.
4. Questo paragrafo stabilisce l'obbligo di comunicare al Parlamento la decisione del Consiglio.

Articolo 6

Tale articolo definisce le modalità della cessazione della protezione temporanea, il procedimento di adozione della decisione che pone termine alla protezione stessa, il fondamento di tale decisione ed il suo contenuto.

1. Questo paragrafo prevede che la protezione temporanea possa aver termine in due modi. In primo luogo, essa cessa con il raggiungimento del periodo massimo di due anni previsto dall'articolo 4. In secondo luogo, il Consiglio può adottare in qualsiasi momento, prima della scadenza di detto periodo, una decisione che ponga termine alla protezione. Questa decisione viene adottata a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, la quale esaminerà altresì qualsiasi domanda presentata da uno Stato membro affinché essa sottoponga al Consiglio una proposta in tale senso. In ogni caso, se il Consiglio non è in grado di decidere, la protezione temporanea cesserà alla fine del periodo massimo di due anni.
2. Questo paragrafo definisce gli elementi su cui deve fondarsi la decisione del Consiglio. Deve infatti essere accertato che il rimpatrio dei titolari della protezione temporanea possa svolgersi in modo sicuro e dignitoso, in un contesto stabilizzato ed in condizioni nelle quali la vita o la libertà delle persone non sia più messa a repentaglio per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni

politiche e che tali persone non verranno sottoposte a torture né a pene o trattamenti disumani o degradanti. Il concetto di sicurezza e dignità del rimpatrio implica l'eliminazione delle cause che hanno determinato l'afflusso massiccio ed eventualmente un processo di pacificazione e ricostruzione, nonché condizioni che garantiscano il rispetto dei diritti delle persone e del principio dello Stato di diritto. Questo paragrafo detta altresì l'obbligo di comunicare tale decisione al Parlamento europeo.

Articolo 7

Può avvenire che, pur avendo il Consiglio definito a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, le categorie di persone cui si applica la protezione temporanea, uno Stato membro desideri ammettere una categoria supplementare di persone che non sia inclusa nella sfera d'applicazione della decisione del Consiglio. Tale articolo riconosce agli Stati tale facoltà, stabilendo tuttavia l'obbligo dell'immediata informazione del Consiglio e della Commissione. Al riguardo deve trattarsi di persone sfollate per le stesse ragioni e dallo stesso paese d'origine che le categorie definite dalla decisione del Consiglio. Può trattarsi ad esempio di persone giunte nello Stato membro alcuni giorni prima della data di riferimento fissata dalla decisione oppure arrivate in modo spontaneo (qualora la decisione non contempli tale situazione).

Capo III: Obblighi incombenti agli Stati membri nei confronti dei titolari della protezione temporanea

Articolo 8

1. Questo paragrafo stabilisce il primo obbligo incombente agli Stati membri nei confronti del beneficiario della protezione temporanea: la concessione dell'autorizzazione al soggiorno per l'intera durata della protezione temporanea. Tale obbligo deve concretarsi nel rilascio di appositi documenti.
2. Questo paragrafo consente agli Stati membri di determinare la durata del o dei titoli di soggiorno ma tale determinazione non deve comportare per gli interessati un trattamento meno favorevole di quello previsto dalla direttiva.
3. Questo paragrafo riguarda la situazione delle persone che in circostanze normali sarebbero soggette all'obbligo del visto. In tali casi, tenuto conto dell'urgenza della situazione, è necessario che le formalità vengano semplificate ed i visti rilasciati gratuitamente.

Articolo 9

Questa disposizione prevede l'obbligo di informare i titolari della protezione temporanea sulle disposizioni che disciplinano la protezione stessa. L'introduzione di tale norma è stata chiesta dal Parlamento europeo nella risoluzione del novembre 1998 sulla protezione temporanea.

Articolo 10

Gli Stati membri attribuiscono il diritto di accesso al lavoro (dipendente o autonomo) in base al principio della parità di trattamento con i rifugiati. Pertanto la parità di trattamento con i rifugiati vige anche per le retribuzioni, la sicurezza sociale connessa al lavoro nonché per le altre condizioni di lavoro. La possibilità dell'accesso al lavoro agevola il conseguimento dell'autonomia economica e consente alle persone interessate di provvedere alle proprie necessità con mezzi propri, in modo che non debbano più far ricorso a sistemi d'assistenza.

Ciò può inoltre essere utile anche ai fini del reinserimento dei titolari della protezione temporanea al momento del ritorno nel paese d'origine.

Articolo 11

1. Questo paragrafo sancisce il diritto all'alloggio. Le norme minime contenute in questo paragrafo consentono agli Stati membri di inserire il diritto all'alloggio nei loro sistemi nazionali di accoglienza. Tali sistemi potranno prevedere in taluni casi centri provvisori di alloggio per i rifugiati ovvero strutture collettive o suddivise in appartamenti.
2. Così come avviene per le persone ammesse a fruire di altre forme di protezione, gli Stati membri conferiscono ai titolari della protezione temporanea, che siano sprovvisti di risorse sufficienti, gli aiuti sociali ed i contributi al sostentamento necessari affinché possano condurre una vita normale e dignitosa per l'intero periodo della protezione stessa. Gli Stati membri conservano la facoltà di determinare la forma di tali aiuti e mezzi di sostentamento in modo che siano compatibili con il loro sistema di solidarietà sociale. La stessa norma vale per gli aiuti relativi all'assistenza medica. Questa deve tuttavia comprendere quanto meno le prestazioni di pronto soccorso ed il trattamento delle malattie.
3. Per i titolari della protezione temporanea esercitanti un lavoro dipendente o autonomo gli Stati membri possono modulare l'importo degli aiuti sociali, degli aiuti per il sostentamento e degli aiuti relativi alle cure mediche in base alla capacità dei medesimi di provvedere alle proprie necessità.
4. Determinati soggetti ammessi alla protezione temporanea, quali i minori non accompagnati, i disabili, taluni adulti completamente isolati e le persone che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza fisica o sessuale possono presentare necessità particolari: ad esempio la necessità di cure mediche, pediatriche, psichiatriche, assistenza o trattamento psicologico, assistenza per lo sviluppo psicomotorio. Gli Stati membri devono prendere le misure necessarie per soddisfare al meglio tali esigenze.

Articolo 12

1. Conformemente alla convenzione dei diritti del bambino, ai minori è riconosciuto il diritto d'accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro ospitante. Gli Stati membri possono prevedere che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico. Si è inoltre provveduto a definire il concetto di «minore età».
2. I beneficiari adulti della protezione temporanea possono essere stati costretti ad abbandonare il proprio paese interrompendo gli studi o la propria formazione professionale. Appare pertanto necessario consentire loro di accedere al sistema educativo generale nonché alla formazione, al perfezionamento o alla riconversione professionale durante l'intero periodo della protezione temporanea. L'istruzione acquisita in tale ambito potrà inoltre essere utile ai fini del loro reinserimento al ritorno nel paese d'origine.

Articolo 13

Tale articolo definisce le norme sulla conservazione dell'unità familiare durante il periodo della protezione temporanea ma non prevede un diritto al ricongiungimento familiare identico a quello definito dalla direttiva sul ricongiungimento familiare del 1° dicembre 1999 (COM(1999) 638 def.) in quanto si è ritenuto che la situazione temporanea

non consenta l'esercizio di tale diritto secondo lo stesso modello legislativo. Esso si basa infatti su considerazioni umanitarie attinenti alle cause della fuga. Il nucleo familiare è qui più ampio di quello delineato nella proposta di direttiva sul ricongiungimento familiare; nella sfera d'applicazione di questo articolo rientra tuttavia solo l'ipotesi della famiglia già costituita nel paese d'origine mentre è esclusa la costituzione ex novo della famiglia. Né tale articolo prevede il ricongiungimento di un familiare residente legalmente in un paese terzo (che non sia il paese d'origine) con i membri della famiglia soggetti a protezione temporanea in uno degli Stati membri. Le persone ricongiunte hanno diritto al titolo di soggiorno ai sensi della protezione temporanea. L'articolo attua, nel contesto della protezione temporanea, il diritto al rispetto della vita familiare sancito dal diritto internazionale ed in particolare dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, tenendo conto delle peculiarità della protezione temporanea.

1. Questo paragrafo determina i familiari ammissibili al ricongiungimento familiare nell'ambito della protezione temporanea.
 - (a) Questa lettera concerne i coniugi ed i conviventi, ivi comprese quelli di identico sesso. La disposizione relativa ai conviventi si applica solo negli Stati membri il cui ordinamento giuridico equipari la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate. Tale disposizione non determina alcuna armonizzazione delle norme nazionali relative al riconoscimento delle coppie di fatto, consentendo unicamente di applicare il principio della parità di trattamento. Per prevenire eventuali abusi, si è stabilito che i conviventi debbano essere vincolati da un rapporto durevole; l'esistenza di questo rapporto potrà essere dimostrata mediante la prova della coabitazione o mediante testimonianze affidabili.
 - (b) Questa lettera riguarda i figli delle coppie sposate e delle coppie di fatto, che siano a carico dei genitori e non siano sposati, a prescindere dal fatto che siano minorenni o maggiorenni. Nessuna discriminazione potrà essere operata nei confronti dei figli naturali, dei figli nati da matrimoni precedenti o dei figli adottivi. I figli maggiorenni non sposati sono quindi ricompresi nella sfera d'applicazione della norma qualora siano a carico dei genitori a causa dell'oggettiva impossibilità di provvedere alle proprie necessità o a causa di problemi di salute.
 - (c) Questa lettera riguarda gli altri familiari a carico di membri della famiglia. Si tratta pertanto delle persone che non possono obiettivamente provvedere alle proprie necessità, che soffrono di gravi problemi di salute o hanno subito particolari traumi. Può trattarsi di nipoti, nonni, bisnonni o di altri adulti a carico di determinati membri della famiglia.
2. Questo paragrafo definisce il periodo nel quale può avvenire il ricongiungimento dei familiari e lo status riconosciuto a tali persone. Il ricongiungimento temporaneo nell'ambito della protezione temporanea può aver luogo sino all'inizio degli ultimi due mesi del periodo massimo di due anni. Alle persone ricongiunte vengono attribuiti i titoli di soggiorno previsti ai fini della protezione temporanea. Il ricongiungimento del beneficiario della protezione temporanea con un familiare già residente legalmente e da molto tempo in uno degli Stati membri - per quanto possa apparire auspicabile - rimarrà una situazione di fatto non contemplata né da questo paragrafo né dalla proposta di direttiva sul ricongiungimento familiare, poiché non rientra fra gli obiettivi prefissi.

3. Questo paragrafo definisce i soggetti legittimati a presentare la domanda di ricongiungimento familiare nell'ambito della protezione temporanea. Per impedire che il ricongiungimento avvenga in modo forzato e contrario alla volontà dei singoli familiari da ricongiungere, lo Stato deve verificare il consenso di quest'ultimi. Esso conserva la facoltà di determinare i mezzi di verifica più opportuni.
4. Questo paragrafo definisce la prova dei vincoli familiari.
5. Questo paragrafo disciplina il ricongiungimento di familiari separati a causa delle circostanze della fuga ed ammessi alla protezione temporanea in Stati membri diversi. Esso consente il ricongiungimento in base alla libera scelta operata dalla famiglia e prevede la cessazione della validità del titolo di soggiorno e degli obblighi connessi alla protezione temporanea nello Stato membro abbandonato.
6. Questo paragrafo stabilisce l'obbligo di operare con sollecitudine nell'esame delle domande di ricongiungimento, di motivare l'eventuale rigetto della richiesta, di consentire l'accesso alle vie giurisdizionali e di tener conto dell'interesse superiore dei figli minorenni.
7. L'adempimento di tali obblighi può richiedere la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e le organizzazioni internazionali competenti. Questo paragrafo consente tale cooperazione.

Articolo 14

Tale articolo prevede, nel contesto della protezione temporanea, obblighi particolari verso minori non accompagnati.

1. Deve essere garantita la rappresentanza dei minori non accompagnati che siano ammessi alla protezione temporanea. Questo paragrafo recepisce le disposizioni contenute al riguardo nella risoluzione del giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi.
2. I minori non accompagnati ammessi alla protezione temporanea devono essere accolti in modo confacente all'infanzia ed all'adolescenza. Questo paragrafo recepisce le disposizioni contenute al riguardo nella summenzionata risoluzione.
3. Nell'interesse del minore di cui non sia stato possibile ritrovare i familiari può risultare utile, nel contesto della protezione temporanea, il ricongiungimento con il membro di un'altra famiglia il quale abbia avuto cura del minore durante la fuga. Quest'altra famiglia potrebbe essere quella dei vicini di casa del minore nel paese d'origine. Il paragrafo consente tale ricongiungimento e prevede la previa verifica del consenso delle due parti. Esso non impedisce agli Stati membri d'applicare le disposizioni intese alla repressione del traffico di essere umani.

Articolo 15

All'interno della categoria di persone definita nella decisione che attiva la protezione temporanea possono trovarsi soggetti di diverse razze, origini etniche, cittadinanze, religioni e credenze. Questo paragrafo sottolinea che la protezione temporanea non deve implicare discriminazioni fondate su tali elementi, né sul sesso, sull'età, sull'orientamento sessuale o sulle eventuali disabilità, e che gli Stati membri devono provvedere all'osservanza di questo principio.

Capo IV: Accesso al procedimento d'asilo nel contesto della protezione temporanea

Articolo 16

Tale articolo specifica la disciplina della protezione temporanea, nel indicare gli obblighi imposti agli Stati membri in materia di accesso al procedimento di asilo nel contesto della protezione stessa, non deroga agli impegni internazionali assunti dagli Stati membri medesimi.

1. Questo paragrafo definisce l'obbligo generale ed assoluto di consentire ai titolari della protezione temporanea, qualora lo desiderino, d'accedere al procedimento d'asilo.
2. Questo paragrafo indica che l'accesso deve avvenire entro la fine della protezione temporanea e definisce gli obblighi incombenti agli Stati qualora il procedimento d'asilo sia già stato avviato prima o durante il periodo di protezione temporanea e l'esame della domanda d'asilo sia stato sospeso. Esso consente ugualmente a ciascuno Stato membro di scegliere durante tale periodo il sistema che esso ritenga più opportuno. In ogni caso l'accesso deve avvenire entro la scadenza del periodo di due anni corrispondente alla durata massima della protezione temporanea. Se la decisione del Consiglio di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b) interviene dopo nove mesi, l'accesso deve aver luogo quanto meno alla scadenza di tale periodo di nove mesi. Per i casi in cui l'esame della domanda venga sospeso, gli Stati membri possono stabilire procedure di conferma passive o attive ma devono prevedere al riguardo termini ragionevoli ed un'adeguata informazione dei richiedenti.

Articolo 17

Tale articolo specifica che l'applicazione della protezione temporanea non determina alcuna deroga ai criteri ed alle procedure vigenti per la determinazione dello Stato membro competente ai fini dell'esame della domanda d'asilo. Per il momento tali criteri e procedure sono contenuti nella convenzione di Dublino. Essi verranno prossimamente rivisti nell'ambito di un atto normativo comunitario.

Articolo 18

1. Questo paragrafo consente agli Stati membri di scegliere fra la cumulabilità e la non cumulabilità dello status di richiedente asilo e la condizione di titolare della protezione temporanea.
2. Questo paragrafo prevede l'obbligo di concedere in ogni caso la protezione temporanea, per l'intera durata del rimanente periodo di protezione, agli sfollati rientranti nella categoria delle persone ammissibili ai quali, in esito ad un procedimento d'asilo, sia stata negata la condizione giuridica di rifugiato. Tale obbligo non osta all'applicazione dei motivi di esclusione di cui all'articolo 29.

Capo V: Rimpatrio e provvedimenti successivi alla protezione temporanea

Articolo 19

Tale articolo enuncia il principio generale disciplinante la situazione successiva alla cessazione della protezione temporanea. Gli Stati membri possono applicare in tale momento il diritto comune in materia di asilo ed in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri.

Articolo 20

Tale articolo garantisce che successivamente alla protezione temporanea, nell'adottare le decisioni riguardanti il rimpatrio o l'allontanamento dei richiedenti asilo la cui domanda sia stata respinta o delle persone che abbiano beneficiato della protezione temporanea, lo Stato membri esamini se determinate ragioni umanitarie impellenti non giustifichino una protezione supplementare o la tolleranza della presenza nel proprio territorio in attesa dell'allontanamento, ovvero una soluzione durevole come il reinsediamento o il rilascio del permesso di soggiorno illimitato o di lunga durata. Tali ragioni possono essere costituite dalla persistenza di un conflitto armato o di violazioni gravi dei diritti umani, dall'impraticabilità del rimpatrio dovuta all'appartenenza etnica o ad altre forme di appartenenza della persona o del gruppo di persone di cui trattasi, o dall'impossibilità del rimpatrio di persone esposte al rischio di torture o di trattamenti crudeli ed disumani.

Articolo 21

1. Il rimpatrio volontario delle persone che beneficiano o hanno beneficiato della protezione temporanea costituisce una soluzione prioritaria e preferenziale e gli Stati membri devono pertanto agevolare tale forma di rimpatrio. Le persone intenzionate a ritornare volontariamente nel proprio paese d'origine devono quindi ricevere un'informazione completa sulle condizioni di rimpatrio. Gli Stati membri potranno utilizzare, a beneficio degli aspiranti al rimpatrio volontario, lo strumento delle visite esplorative. Gli aspiranti al rimpatrio volontario potranno così recarsi nel paese d'origine per un breve periodo al fine di verificare sul posto, prima del rimpatrio definitivo, l'esistenza delle condizioni indispensabili per la sicurezza ed il reinserimento.
2. È possibile che taluni titolari della protezione temporanea decidano di rimpatriare volontariamente molto tempo prima della fine del periodo della protezione ma che successivamente si vedano costretti a lasciare nuovamente il proprio paese di origine a causa di circostanze particolari. La direttiva prevede che gli Stati membri, esaminate le circostanze esistenti nel paese d'origine, possano consentire il ritorno di tali soggetti finché non sia terminato il periodo di vigenza della protezione.
3. L'attuazione del rimpatrio volontario sulla base di un programma definito con lo Stato membro ospitante e/o con una organizzazione internazionale può richiedere un certo tempo. La direttiva consente agli Stati membri di prorogare a titolo personale i diritti previsti dalla protezione temporanea sino alla data del rimpatrio effettivo.

Articolo 22

1. Può darsi che dopo la fine della protezione temporanea taluni beneficiari di tale protezione abbiano la necessità di proseguire trattamenti medici o psicologici. Gli Stati membri devono prevedere condizioni di soggiorno che consentano la prosecuzione di questi trattamenti, qualora gli interessati lo desiderino, tenendo conto dell'interesse personale di tali soggetti. Gli Stati membri conservano la facoltà di scegliere le forme di soggiorno più opportune. Questa disposizione non esclude che i trattamenti possano essere proseguiti nei paesi d'origine sempre che ciò non contravvenga all'interesse personale degli interessati.
2. Condizioni analoghe devono essere previste a favore delle famiglie, affinché i figli non debbano bruscamente interrompere il periodo scolastico in corso. Gli Stati membri conservano la facoltà di definire il periodo scolastico di cui trattasi (trimestre, semestre, anno scolastico).

Articolo 23

Il reinsediamento attuato in cooperazione con l'ACNUR costituisce una forma di soluzione duratura che può rivelarsi necessaria in determinate circostanze. Esso rientra nell'ambito dei programmi dell'ACNUR e degli accordi bilaterali conclusi tra l'ACNUR e gli Stati. Questo articolo prevede che gli Stati membri agevolino mediante adeguati provvedimenti la realizzazione di tali programmi, nelle forme da essi ritenute più opportune.

Capo VI: Solidarietà

La direttiva riconosce il nesso esistente tra la protezione temporanea e la solidarietà. Essa contiene disposizioni volte a disciplinare l'esercizio della solidarietà.

Articolo 24

La solidarietà finanziaria assume un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi della direttiva. Tale articolo disciplina tale forma di solidarietà prevedendo il finanziamento ad opera del Fondo europeo per i rifugiati.

Articolo 25

Tale articolo riguarda la solidarietà relativa all'accoglienza fisica, disciplinandola in base al principio del duplice consenso.

1. Questo paragrafo disciplina il primo versante del consenso ossia quello dello Stato membro ospitante. Esso sancisce il principio della solidarietà comunitaria e prescrive agli Stati membri di indicare le loro capacità d'accoglienza. Tali indicazioni non devono necessariamente assumere la forma di dati numerici. È altresì previsto il collegamento con la decisione di attivazione: le indicazioni devono essere contenute nelle dichiarazioni allegate a tale decisione. Successivamente potranno essere indicate le capacità supplementari mediante comunicazione al Consiglio ed alla Commissione. Inoltre qualsiasi Stato membro può dichiarare, indicandone i motivi, la propria incapacità di accogliere gli sfollati. Anche tali indicazioni sono allegate alla decisione di attivazione. Viene inoltre stabilito l'obbligo di informare rapidamente l'ACNUR in considerazione del mandato conferito a quest'ultimo e dal ruolo che esso può svolgere nei paesi d'origine.

2. Questo paragrafo definisce il secondo versante del consenso: i beneficiari non ancora presenti nel territorio degli Stati membri devono essere consenzienti all'accoglienza. Il paragrafo impedisce quindi lo sfollamento forzato.

Articolo 26

Tale articolo prevede, sempre nel contesto della natura volontaria dell'accoglienza fisica, una forma di solidarietà supplementare ed ulteriore rispetto alla decisione di attivazione. È infatti possibile che un determinato Stato membro desideri far ricorso alla solidarietà di altri Stati membri qualora l'afflusso massiccio nel suo territorio sia destinato a persistere. Determinate persone già ammesse alla protezione temporanea nel suo territorio potrebbero così essere trasferite in un altro Stato membro ospitante. Tale articolo disciplina le modalità del trasferimento.

1. Questo paragrafo prevede la cooperazione tra gli Stati membri ai fini del trasferimento degli interessati in un altro Stato membro. Per impedire qualsiasi sfollamento forzato e contrario ai diritti umani deve essere necessariamente verificato il consenso degli interessati.
2. Questo paragrafo prevede le modalità relative alle domande di trasferimento. Esso stabilisce altresì principio del consenso degli Stati ospitanti.
3. Questo paragrafo definisce le conseguenze del trasferimento riguardo ai titoli di soggiorno ed al beneficio della protezione temporanea.
4. Questo paragrafo mira ad agevolare l'organizzazione del trasferimento della residenza mediante l'uso del modello di lasciapassare contenuto nell'allegato della direttiva.

Articolo 27

Tale articolo rammenta che la natura volontaria dell'accoglienza fisica non può determinare alcuna deroga al principio di non-refoulement sancito dalla convenzione di Ginevra e dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'applicazione di tale principio non dipende da alcun accordo di ripartizione.

Capo VII: Cooperazione amministrativa

Articolo 28

L'applicazione della protezione temporanea presuppone, durante l'intero periodo della sua vigenza, un adeguato coordinamento nonché l'informazione reciproca e la cooperazione reciproca tra gli Stati membri.

1. La designazione di un punto di contatto in ciascuno Stato membro rappresenta una condizione indispensabile per il corretto funzionamento della cooperazione amministrativa. L'indirizzo del punto di contatto deve essere immediatamente comunicato agli altri Stati membri ed alla Commissione. Gli Stati membri devono altresì adottare, di concerto con la Commissione, i provvedimenti eventualmente necessari per migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni.
2. Gli Stati membri dovranno comunicare un certo numero di dati ed informazioni, di cui sono stati definiti il contenuto e le modalità della trasmissione.

Capo VIII: Disposizioni specifiche

Articolo 29

Tale articolo consente agli Stati membri di applicare provvedimenti di esclusione dal beneficio della protezione temporanea.

1. Questo paragrafo prevede i motivi d'esclusione ammissibili.
2. Questo paragrafo delimita l'ambito di tali motivi. La sussistenza degli stessi deve essere accertata esclusivamente in riferimento al comportamento personale degli interessati. I provvedimenti di cui trattasi devono essere proporzionati e devono essere impugnabili in via giurisdizionale.

Capo IX: Disposizioni finali

Articolo 30

Tale articolo contiene una disposizione di diritto comunitario ormai consolidata, secondo cui le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Esso lascia agli Stati membri il potere discrezionale di determinare le sanzioni da applicarsi contro le violazioni delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva. Gli Stati membri dovranno ad esempio prevedere i provvedimenti da applicarsi in caso di espulsione illegittima dai centri di accoglienza dei titolari della protezione temporanea o nel caso in cui un centro medico richiesto neghi l'accesso alle prestazioni di pronto soccorso.

Articolo 31

La Commissione è invitata ad elaborare una relazione sull'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri, nell'esercizio della sua funzione di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza del trattato. Essa viene altresì incaricata di proporre eventuali modifiche della direttiva. La prima relazione dovrà essere presentata entro i due anni successivi al recepimento della direttiva da parte degli Stati membri. Dopo questa prima relazione, la Commissione dovrà elaborare almeno ogni cinque anni ulteriori relazioni sull'applicazione della direttiva.

Articolo 32

Gli Stati membri sono tenuti a recepire la direttiva entro il 31 dicembre 2002. Essi dovranno informare la Commissione in merito alle modifiche delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative ed inserire un riferimento esplicito alla presente direttiva al momento dell'adozione di tali disposizioni.

Articolo 33

Tale articolo stabilisce la data di entrata in vigore della direttiva.

Articolo 34

Gli Stati membri sono gli unici destinatari della direttiva.

Allegato

L'allegato contiene un modello di lasciapassare per il trasferimento sotto protezione temporanea ai fini dell'articolo articolo 26 della direttiva.

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, punto 2, lettere a) e b),

vista la proposta della Commissione ¹,

visto il parere del Parlamento europeo²,

visto il parere del Comitato economico e sociale³,

visto il parere del Comitato delle regioni⁴,

considerando quanto segue:

- (1) L'elaborazione di una politica comune nel settore dell'asilo che preveda un comune regime europeo di asilo, costituisce un elemento fondamentale dell'obiettivo, perseguito dall'Unione europea, della graduale realizzazione di un spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, chiedono legittimamente protezione nell'Unione europea.
- (2) I casi di afflusso massiccio di sfollati che non possono ritornare nel loro paese d'origine sono aumentati in misura notevole negli ultimi anni in Europa. È spesso necessaria l'istituzione di un dispositivo eccezionale di protezione temporanea, che garantisca una tutela immediata e transitoria a tali persone in modo da prevenire il rischio che il sistema d'asilo subisca disfunzioni pregiudizievoli.
- (3) Gli Stati membri e le istituzioni della Comunità europea hanno espresso preoccupazione per la situazione degli sfollati nell'ambito delle "conclusioni relative agli sfollati a causa del confitto nell'ex Jugoslavia", adottate dai Ministri competenti per l'immigrazione nelle riunioni tenute a Londra nei giorni 30 novembre ed il 1° dicembre 1992 ed a Copenaghen nei giorni 1 e 2 giugno 1993.

¹ GUC ...
² GUC ...
³ GUC ...
⁴ GUC ...

- (4) Il Consiglio ha adottato il 25 settembre 1995 una risoluzione relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati⁵ ed il 4 marzo 1996 una decisione 96/198/JAI su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati⁶.
- (5) Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione del 3 dicembre 1998⁷ prevede l'adozione quanto più rapida possibile, in forza delle disposizioni del trattato di Amsterdam, delle norme minime necessarie per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e di misure volte a promuovere equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse.
- (6) Nelle conclusioni adottate in data 27 maggio 1999 sugli sfollati del Kosovo il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri a trarre le conseguenze dalla risposta da essi data alla crisi del Kosovo al fine di emanare opportuni provvedimenti a norma del trattato.
- (7) Nella riunione straordinaria del 15 e del 16 ottobre 1999 il Consiglio europeo di Tampere ha riconosciuto la necessità di un accordo basato sulla solidarietà tra gli Stati membri in merito alla questione della protezione temporanea degli sfollati.
- (8) Appare pertanto necessario istituire norme minime sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e adottare misure intese a garantire l'equilibrio tra gli sforzi degli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse.
- (9) Tali norme e misure sono correlate e interdipendenti sotto il profilo dell'efficacia, della coerenza e della solidarietà ed in riferimento all'esigenza di prevenire i movimenti secondari e sostenere il sistema d'asilo comune europeo. Appare pertanto opportuno adottarle nell'ambito di uno stesso atto giuridico.
- (10) È necessario che la protezione temporanea sia compatibile con gli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri in materia di diritto dei rifugiati e che, in particolare, essa non pregiudichi lo status di rifugiato previsto dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, modificata dal protocollo di Nuova York del 31 gennaio 1967, che tutti gli Stati membri hanno ratificato.
- (11) È opportuno che venga rispettato il mandato conferito all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ed le altre persone bisognose di protezione internazionale e che sia data attuazione, nel contesto della protezione temporanea concessa in caso di afflusso massiccio di sfollati, alla dichiarazione n. 17 relativa all'articolo 73 K (ora articolo 63) del trattato che istituisce la Comunità europea, allegata al trattato di Amsterdam.

⁵ GUC 262 del 7.10.1995, pag. 1.

⁶ GUL 63 del 13.3.1996, pag. 10.

⁷ GUC 19 del 23.1.1999, pag. 1.

- (12) È opportuno disporre che la presente direttiva non si applichi alle persone che sono state accolte nell'ambito di regimi di protezione temporanea prima della sua entrata in vigore.
- (13) Discende dalla natura stessa delle norme minime che gli Stati membri abbiano facoltà di stabilire o mantenere in vigore condizioni più favorevoli per le persone ammesse a fruire della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.
- (14) Data la specificità della protezione temporanea concessa in caso di afflusso massiccio di sfollati e l'impossibilità di fissare a priori i criteri quantitativi per l'accertamento dell'afflusso massiccio, appare necessario fissare la durata massima della protezione e subordinare l'applicazione di quest'ultima ad una decisione del Consiglio. Tale decisione è obbligatoria in tutti gli Stati membri nei confronti degli sfollati cui si riferisce. È altresì opportuno definire i casi e modi in cui cessano gli effetti della decisione stessa.
- (15) È opportuno consentire agli Stati membri, qualora lo desiderino, di ammettere alla protezione temporanea prevista per i casi di afflusso massiccio di sfollati determinate categorie di persone non contemplate dalla decisione del Consiglio ma sfollate per le stesse ragioni e dallo stesso paese d'origine, e stabilire le modalità secondo cui potrà essere esercitata tale facoltà.
- (16) È opportuno definire gli obblighi incombenti agli Stati membri in ordine alle condizioni di accoglienza e di soggiorno dei titolari della protezione temporanea concessa nei casi di afflusso massiccio di sfollati. Tali obblighi devono essere equi e conferire un'adeguata protezione ai soggetti interessati.
- (17) Va inoltre evitata qualsiasi discriminazione che possa compromettere il raggiungimento dell'obiettivo consistente nello sviluppare l'Unione europea come spazio di sicurezza, giustizia e libertà anche sotto il profilo della politica d'asilo e della protezione temporanea concessa in caso di afflusso massiccio di sfollati.
- (18) È opportuno adottare, in conformità con gli obblighi internazionali degli Stati membri e delle disposizioni del trattato, congrue norme sull'accesso al procedimento d'asilo nel contesto della protezione temporanea.
- (19) È opportuno definire i principi e le misure disciplinanti il ritorno nel paese d'origine e la situazione degli sfollati negli Stati membri al termine della protezione temporanea.
- (20) È necessario prevedere un sistema di solidarietà inteso a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Tale sistema deve essere costituito da due parti. La prima riguarda gli aspetti finanziari. La seconda consiste nell'accoglienza fisica delle persone negli Stati membri, da realizzarsi in base al duplice consenso degli Stati membri stessi e delle persone sfollate. Deve essere prevista la facoltà di non applicare tale seconda parte del dispositivo nonché le modalità del suo esercizio.
- (21) L'applicazione della protezione temporanea deve essere accompagnata da un'adeguata cooperazione amministrativa.

- (22) È d'uopo definire i casi di esclusione dal beneficio della protezione temporanea concesso in caso di afflusso massiccio di sfollati.
- (23) Gli Stati membri devono prevedere un sistema di sanzioni contro la violazione delle disposizioni della presente direttiva.
- (24) L'attuazione della presente direttiva deve formare oggetto di periodiche valutazioni.
- (25) In base ai principi di sussidiarietà e proporzionalità enunciati dall'articolo 5 del trattato, gli scopi dell'intervento prospettato, ossia l'istituzione di norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati nonché la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'intervento, essere realizzati meglio a livello comunitario. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Capo I

Disposizioni generali

Articolo 1

La presente direttiva ha lo scopo di istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine e di promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Articolo 2

Ai fini della presente direttiva s'intende per:

- a) “protezione temporanea concessa in caso di afflusso massiccio”: il dispositivo eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate qualora vi sia il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tali flussi migratori senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e per gli interessi degli altri richiedenti protezione; tale dispositivo è denominato nel prosieguo “protezione temporanea”;
- b) “Convenzione di Ginevra”: la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, modificata dal protocollo di Nuova York del 31 gennaio 1967;

- c) “sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel loro paese d'origine”: i cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese d'origine ed il cui rimpatrio in condizioni sicure ed umane risulta impossibile a causa della situazione vigente nel paese stesso, anche rientranti nell'ambito d'applicazione dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra o di altre normative di protezione nazionali o internazionali, ed in particolare:
- le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica;
 - le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni;
- d) “afflusso massiccio”: l'arrivo nella Comunità europea di un numero considerevole di sfollati da paesi terzi che non possano ritornare nel loro paese d'origine, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata;
- e) “rifugiati”: i cittadini di paesi terzi o apolidi ai sensi dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra;
- f) “minori non accompagnati”: i cittadini di paesi terzi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile;
- (g) “titoli di soggiorno”: qualsiasi permesso o autorizzazione rilasciati dalle autorità di un determinato Stato membro nelle forme previste dalla legislazione nazionale, che consentano al cittadino di un paese terzo di risiedere nel territorio dello Stato medesimo;
- (h) “richiedente il ricongiungimento”: il cittadino di paesi terzi, titolare della protezione temporanea in un determinato Stato membro, il quale chieda di farsi raggiungere da uno o più familiari.

Articolo 3

1. La protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra.
2. Gli Stato membri applicano la protezione temporanea nel rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.
3. L'istituzione, l'applicazione e la cessazione della protezione temporanea formano oggetto di regolari consultazioni con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (nel prosieguo ACNUR) e con altre organizzazione competenti.
4. La presente direttiva non si applica alle persone accolte in forza di regimi di protezione temporanea prima della sua entrata in vigore.

5. La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di istituire o mantenere in vigore condizioni più favorevoli per i titolari della protezione temporanea.

Capo II

Durata ed applicazione della protezione temporanea

Articolo 4

La durata della protezione temporanea è pari ad un anno. Qualora non cessi in base all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), la protezione è prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno.

La durata complessiva della protezione temporanea non può eccedere i due anni.

Articolo 5

1. L'afflusso massiccio di sfollati è accertato con decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta presentata dalla Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tale senso. Tale decisione determina, per gli sfollati chi si riferisce, l'applicazione in tutti gli Stati membri della protezione temporanea a norma della presente direttiva. Essa reca almeno:
 - a) la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applica la protezione temporanea;
 - b) la data di decorrenza della protezione temporanea;
 - c) le dichiarazioni degli Stati membri di cui all'articolo 25.
2. La decisione del Consiglio si fonda:
 - a) sull'esame della situazione e delle dimensioni dei movimenti demografici;
 - b) sulla valutazione dell'opportunità di istituire la protezione temporanea, tenuto conto della possibilità di attuare aiuti urgenti o interventi sul posto o dell'insufficienza di questi provvedimenti;
 - c) sulle informazioni comunicate dagli Stati membri, dalla Commissione, dall'ACNUR e dalle altre organizzazioni competenti.
3. Si applicano, all'occorrenza, le disposizioni stabilite dal regolamento interno del Consiglio per i casi urgenti.
4. La decisione del Consiglio viene comunicata al Parlamento europeo.

Articolo 6

1. La protezione temporanea cessa:
 - a) al raggiungimento della durata massima o
 - b) in qualsiasi momento, per effetto di una decisione adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta presentata dalla Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso.
2. La decisione del Consiglio si fonda sull'accertamento che la situazione vigente nel paese d'origine consente durevolmente un rimpatrio sicuro e dignitoso, nel rispetto dell'articolo 33 della convenzione di Ginevra e della convenzione europea dei diritti dell'uomo. Essa viene comunicata al Parlamento europeo.

Articolo 7

Gli Stati membri possono ammettere alla protezione temporanea ulteriori categorie di persone, sfollate per le stesse ragioni e dal medesimo paese d'origine ma non contemplate dalla decisione di Consiglio di cui all'articolo 5. Essi ne informano immediatamente il Consiglio e la Commissione.

Capo III

Obblighi incombenti agli Stati membri nei confronti dei titolari della protezione temporanea

Articolo 8

1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché i beneficiari dispongano di adeguati titoli di soggiorno durante l'intero periodo della protezione temporanea. Essi provvedono al rilascio di tali documenti.
2. Qualunque sia la durata di validità del titolo di soggiorno, il trattamento riconosciuto dagli Stati membri ai titolari della protezione temporanea non può essere meno favorevole di quello definito negli articoli da 9 a 15.
3. All'occorrenza gli Stati membri forniscono alle persone ammesse ad entrare nel loro territorio in forza della protezione temporanea qualsiasi agevolazione utile per l'ottenimento dei visti prescritti ed in particolare per i visti di transito. Tali visti sono gratuiti. Le formalità devono essere ridotte al minimo in considerazione della situazione d'urgenza.

Articolo 9

Gli Stati membri rilasciano ai titolari della protezione temporanea un documento redatto nella lingua o nelle lingue ufficiali del paese d'origine, in cui siano chiaramente enunciate le norme disciplinanti la protezione temporanea.

Articolo 10

Gli Stati membri consentono ai titolari della protezione temporanea di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo al pari dei rifugiati . Il principio della parità di trattamento tra i titolari della protezione temporanea ed i rifugiati si applica per la retribuzione, per la sicurezza sociale connessa all'attività di lavoro dipendente o autonomo nonché per ogni altra condizione di lavoro.

Articolo 11

1. Gli Stati membri provvedono affinché i titolari della protezione temporanea vengano adeguatamente alloggiati o ricevano i mezzi necessari per ottenere un'abitazione.
2. Gli Stati membri prescrivono che i titolari della protezione temporanea i quali non dispongano di risorse sufficienti ricevano l'aiuto necessario in termini di assistenza sociale, di contributi al sostentamento e di cure mediche. Fatto salvo il paragrafo 4, l'aiuto necessario per le cure mediche comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso ed il trattamento delle malattie.
3. Qualora i beneficiari esercitino un'attività di lavoro dipendente o autonomo si tiene conto, nella quantificazione dell'aiuto necessario, della loro capacità di provvedere alle proprie necessità.
4. Gli Stati membri prevedono un'adeguata assistenza, in particolare medica, per i titolari della protezione temporanea che presentino esigenze particolari, quali i minori non accompagnati e le persone che abbiano subito torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale.

Articolo 12

1. Gli Stati membri consentono ai minorenni titolari della protezione temporanea di accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro ospitante. Gli Stati membri possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico. Si considerano minorenni i soggetti aventi un'età inferiore alla maggiore età vigente nello Stato membro di cui trattasi.
2. Gli Stati membri consentono ai titolari adulti della protezione temporanea di accedere al sistema educativo generale nonché alla formazione, al perfezionamento ed alla riconversione professionale.

Articolo 13

1. Ove le circostanze dell'afflusso massiccio abbiano determinato la separazione di famiglie già costituite nel paese d'origine, gli Stati membri autorizzano l'ingresso ed il soggiorno delle seguenti persone:
 - (a) il coniuge o il convivente che abbia una relazione duratura con l'interessato , se la legislazione dello Stato membro interessato assimila la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate;

- (b) i figli della coppia di cui alla lettera a) o del richiedente il ricongiungimento, purché siano non sposati e siano a carico dei genitori, senza discriminazioni fondate sulla natura legittima, naturale o adottiva della filiazione l;
 - (c) altri familiari, che siano a carico del richiedente il ricongiungimento o abbiano subito traumi particolarmente gravi o necessitino di particolari cure mediche.
2. Il ricongiungimento può avvenire in qualsiasi momento durante il periodo di protezione temporanea, sino ai due mesi precedenti la scadenza del periodo massimo di due anni. I titoli di soggiorno delle persone ricongiunte vengono rilasciati ai sensi della protezione temporanea.
 3. La domanda di ricongiungimento è presentata dal richiedente nello Stato membro in cui risiede. Gli Stati membri verificano che i singoli familiari siano consenzienti a tale soluzione.
 4. L'assenza di prove documentali sui vincoli familiari non deve di per sé essere considerata come un ostacolo per l'adozione delle decisioni di cui al paragrafo 1. Gli Stati membri tengono conto di tutti i dati fattuali e di tutte le circostanze specifiche nel valutare la validità delle prove fornite e l'affidabilità delle dichiarazioni degli interessati.
 5. Se i componenti una stessa famiglia ai sensi del paragrafo 1 sono titolari della protezione temporanea in Stati membri diversi, questi Stati consentono, alle medesime condizioni stabilite nel paragrafo 2, che l'unità familiare venga mantenuta in essere nello Stato membro ospitante prescelto dai componenti stessi. Il trasferimento dei componenti la famiglia in tale Stato membro ai fini del ricongiungimento familiare implica il ritiro del titolo di soggiorno nello Stato membro abbandonato nonché la cessazione degli obblighi sussistenti verso il o i titolari in base alla protezione ivi concessa.

La domanda di ricongiungimento viene presentata nello Stato membro ospitante in cui i componenti la famiglia desiderano essere ricongiunti. Gli Stati membri verificano che i singoli componenti la famiglia siano consenzienti al ricongiungimento.

6. Lo Stato membro interessato esamina la domanda di ricongiungimento nei termini più brevi possibili. Qualsiasi rigetto della domanda deve essere adeguatamente motivato ed è soggetto a ricorso giurisdizionale nello Stato membro interessato. Nell'esaminare la domanda, gli Stati membri tengono debitamente conto del superiore interesse dei minorenni.
7. L'attuazione pratica del presente articolo può avvenire con la cooperazione delle organizzazioni internazionali competenti.

Articolo 14

1. Gli Stati membri provvedono quanto prima affinché i minori non accompagnati, ammessi alla protezione temporanea, siano rappresentati mediante tutela legale o rappresentanza assunta da organizzazioni incaricate dell'assistenza e del benessere dei minori ovvero mediante qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza.

2. Gli Stati membri procurano che durante il periodo della protezione temporanea i minori non accompagnati siano alloggiati:
 - (a) presso componenti adulti della loro famiglia;
 - (b) presso una famiglia ospitante;
 - (c) in centri d'accoglienza per minori o in altri luoghi di alloggio confacenti ai minori.
3. Gli Stati membri provvedono affinché il minore non accompagnato, di cui non sia possibile ritrovare i familiari, possa eventualmente essere ricongiunto con la o le persone che hanno avuto cura di lui durante la fuga. Gli Stati membri verificano che il minore non accompagnato e le persone di cui trattasi siano consenzienti al ricongiungimento.

Articolo 15

Gli Stati membri adempiono agli obblighi stabiliti negli articoli da 8 a 14 senza operare discriminazioni fondate sul sesso, sulla razza, sull'origine etnica, sulla cittadinanza, sulla religione, sulle convinzioni personali, sulle disabilità o sull'orientamento sessuale.

Capo IV

Accesso al procedimento d'asilo nel contesto della protezione temporanea

Articolo 16

1. Ai titolari della protezione temporanea deve essere garantito, qualora lo desiderino, l'accesso al procedimento di determinazione della qualità di rifugiato.
2. Tale accesso deve avvenire al più tardi alla fine del periodo di protezione temporanea. L'eventuale sospensione dell'esame della domanda d'asilo presentata prima o durante il periodo di protezione temporanea non può protrarsi oltre la fine della protezione temporanea stessa. Gli Stati membri possono stabilire procedure di conferma della domanda d'asilo, prevedendo termini ragionevoli ed un'adeguata informazione dei richiedenti.

Articolo 17

Si applicano i criteri e le procedure vigenti per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo.

Articolo 18

1. Gli Stati membri possono disporre che il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo status di richiedente asilo durante il periodo di esame della domanda.

2. Fatto salvo l'articolo 29, gli Stati prevedono che qualsiasi persona ammissibile alla protezione temporanea, cui sia stato negato lo status di rifugiato in esito all'esame della domanda d'asilo, continui a fruire della protezione temporanea per il rimanente periodo di protezione.

Capo V

Rimpatrio e provvedimenti successivi alla protezione temporanea

Articolo 19

Terminata la protezione temporanea, si applica il diritto comune vigente in materia di protezione, di ingresso e di soggiorno degli stranieri negli Stati membri.

Articolo 20

Gli Stati membri esaminano le impellenti ragioni umanitarie che possono rendere impossibile o difficilmente praticabile il rimpatrio nei casi concreti.

Articolo 21

1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per agevolare il rimpatrio volontario, in condizioni di sicurezza e dignità, delle persone per le quali la protezione temporanea sia in corso o sia giunta a termine. Gli Stati membri provvedono affinché tali persone prendano la decisione di rimpatrio con cognizione di causa. Essi possono prevedere la possibilità di visite esplorative.
2. Fino a quanto la protezione temporanea non sia giunta a termine, gli Stati membri esaminano con predisposizione favorevole, in base alle circostanze vigenti nel paese d'origine, le domande di ritorno nello Stato membro ospitante dei titolari della protezione temporanea che abbiano esercitato il diritto al rimpatrio volontario.
3. Al termine della protezione temporanea gli Stati membri possono disporre la proroga, a titolo personale, degli obblighi previsti dal capo III della presente direttiva riguardo ai titolari della protezione temporanea ammessi a fruire di un programma di rimpatrio volontario. Tale proroga ha effetto sino alla data del rimpatrio.

Articolo 22

1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari in materia di condizioni di soggiorno affinché i titolari della protezione temporanea che presentino necessità particolari, in particolare la necessità di cure mediche e psicologiche, non debbano interrompere i trattamenti a causa del concludersi del periodo di protezione temporanea in danno ai propri interessi sanitari.
2. Gli Stati membri procurano che le famiglie con minori che frequentano una scuola in uno degli Stati i membri possano beneficiare, qualora lo desiderino, di condizioni di soggiorno che consentano ai minori stessi di completare il periodo scolastico in corso.

Articolo 23

Gli Stati membri agevolano mediante congrui provvedimenti, di concerto con gli interessati ed in cooperazione con le organizzazioni internazionali competenti, i programmi di reinsediamento che possano rivelarsi necessari.

Capo VI

Solidarietà

Articolo 24

Le misure previste dalla presente direttiva sono ammesse al finanziamento del Fondo europeo per i rifugiati istituito con decisione.../...⁸, secondo le modalità determinate da quest'ultima.

Articolo 25

1. Gli Stati membri accolgono con spirito di solidarietà comunitaria le persone ammissibili alla protezione temporanea. Essi indicano la loro capacità d'accoglienza in termini numerici o generali ovvero le ragioni della loro incapacità di accogliere tali persone. Queste indicazioni sono inserite nella dichiarazione degli Stati membri allegata alla decisione di cui all'articolo 5. Dopo l'adozione di tale decisione, gli Stati membri possono indicare le eventuali capacità di accoglienza aggiuntive mediante comunicazione rivolta al Consiglio ed alla Commissione. Tali indicazioni vengono rapidamente comunicate all'ACNUR.
2. Gli Stati membri accertano, in cooperazione con le organizzazioni internazionali competenti, che le persone di cui all'articolo 5, che non si trovino ancora nel loro territorio, siano consenzienti ad esse accolte in quest'ultimo.

Articolo 26

1. Finché dura la protezione temporanea gli Stati membri cooperano all'occorrenza tra loro per il trasferimento da uno Stato membro all'altro della residenza dei titolari della protezione temporanea. Essi accertano che i beneficiari siano consenzienti al trasferimento.
2. Lo Stato membro interessato comunica le proprie domande di trasferimento agli altri Stati membri e ne informa la Commissione e l'ACNUR. Gli Stati membri comunicano allo Stato membro richiedente le loro capacità di accoglienza.
3. Il trasferimento da uno Stato membro all'altro determina la cessazione della validità del titolo di soggiorno nello Stato membro abbandonato nonché degli obblighi incombenti verso il titolare in base alla protezione temporanea in questo Stato. Il nuovo Stato membro ospitante concede la protezione temporanea alle persone trasferite.

⁸ GU ...

4. Gli Stati membri usano il modello di lasciapassare contenuto nell'allegato per i trasferimenti tra Stati membri dei titolari della protezione temporanea.

Articolo 27

L'applicazione degli articoli 25 e 26 lascia impregiudicati gli obblighi degli Stati membri in materia di non-refoulement.

Capo VII

Cooperazione amministrativa

Articolo 28

1. Ai fini della cooperazione amministrativa necessaria per l'attuazione della protezione temporanea, ciascuno Stato membro designa un punto di contatto nazionale e ne comunica l'indirizzo agli altri Stati membri ed alla Commissione. Gli Stati membri adottano, di concerto con la Commissione, ogni disposizione utile per la cooperazione diretta e lo scambio d'informazioni tra le autorità competenti.
2. Gli Stati membri trasmettono periodicamente e nei termini più brevi possibili i dati relativi al numero delle persone ammesse alla protezione temporanea nonché qualsiasi informazione sulle disposizioni nazionali legislative, regolamentari ed amministrative attinenti all'attuazione della protezione stessa.

Capo VIII

Disposizioni specifiche

Articolo 29

1. Gli Stati membri possono escludere dal beneficio della protezione temporanea qualsiasi persona considerata pericolosa per la sicurezza nazionale, qualsiasi persona presunta colpevole, in base a serie ragioni, di crimini di guerra o contro l'umanità e qualsiasi persona rispetto alla quale sia stata accertata, nel corso dell'esame della domanda d'asilo, l'applicabilità delle clausole d'esclusione previste dall'articolo 1F della convenzione di Ginevra.
2. Tali motivi d'esclusione devono attenersi esclusivamente al comportamento personale dell'interessato. Le decisioni o i provvedimenti d'esclusione devono fondarsi sul principio della proporzionalità. Gli interessati devono avere accesso alle vie giurisdizionali nello Stato membro interessato.

Capo IX

Disposizioni finali

Articolo 30

Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali di attuazione della presente direttiva e prendono tutti i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano alla Commissione tali disposizioni entro la data indicata nell'articolo 32 [...] e provvedono a notificare immediatamente le eventuali successive modifiche.

Articolo 31

1. Entro due anni dalla data di cui all'articolo 32, la Commissione presenta al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione qualsiasi informazione utile per la stesura della relazione.
2. Successivamente alla relazione di cui al paragrafo 1, la Commissione riferisce al Parlamento europeo ed al Consiglio ogni cinque anni sull'applicazione della presente direttiva negli Stati membri.

Articolo 32

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 31 dicembre 2002. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate da un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

Articolo 33

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Articolo 34

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, addì

Per il Consiglio
Il Presidente

ALLEGATO

Modello di lasciapassare per il trasferimento di persone sotto protezione temporanea

LASCIAPASSARE

Numero di riferimento (*):

Rilasciato a norma dell'articolo 26 della direttiva CE n.../.. del.../... sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione della equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Valido unicamente per il trasferimento da(1) a.....(2); l'interessato deve presentarsi a..... (3) prima del.....(4)

Rilasciato a:

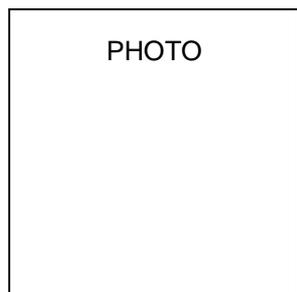
COGNOME:

NOMI:

LUOGO E DATA DI NASCITA:

CITTADINANZA:

Data del rilascio:



TIMBRO

Per il ministro dell'interno.....

Il titolare del presente lasciapassare è stato identificato dalle autorità..... (5)(6)

Il presente documento è stato rilasciato unicamente in applicazione dell'articolo 26 della direttiva CE n.../.. del.../... e non costituisce in alcun caso un documento equiparabile ad un documento di viaggio che consenta l'attraversamento della frontiera esterna né ad un documento che comprovi l'identità dell'interessato.

(*) Il numero di riferimento verrà attribuito dallo Stato dal quale è effettuato il trasferimento..

(1) Stato membro da cui è effettuato il trasferimento verso un altro Stato membro.

(2) Stato membro verso cui è effettuato il trasferimento.

(3) Luogo in cui l'interessato dovrà presentarsi al suo arrivo nel secondo Stato membro.

(4) Termine entro il quale l'interessato dovrà presentarsi al suo arrivo nel secondo Stato membro.

(5) In base ai seguenti documenti di viaggio o di identità presentati alle autorità.

(6) In base a documenti diversi dal documento di viaggio o di identità.

SCHEDA FINANZIARIA

1. DENOMINAZIONE DELL'AZIONE

Direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

2. LINEA/E DI BILANCIO INTERESSATA/E

A – 7030

3. BASE GIURIDICA

Trattato CE, articolo 63, paragrafo 2, lettere a) e b)

4. DESCRIZIONE DELL'AZIONE:

4.1 Obiettivo generale dell'azione

La direttiva mira ad istituire, a livello comunitario, norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

4.2 Periodo previsto per l'azione e modalità di rinnovo o proroga

indeterminati

5. CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE/ENTRATE

5.1 SNO

5.2 SND

5.3 Tipi di entrate previste

non pertinente

6. NATURA DELLE SPESE/ENTRATE

non pertinente

7. INCIDENZA FINANZIARIA

I provvedimenti urgenti e le altre misure previste dalla direttiva beneficiano del finanziamento del fondo europeo per i rifugiati ((linea B5-811), sempre che siano ammissibili a tal fine, nei modi previsti dalla decisione istitutiva di tale fondo.

8. DISPOSIZIONI ANTIFRODE PREVISTE

non pertinente

9. ELEMENTI D'ANALISI COSTO-EFFICACIA

9.1. Obiettivi specifici e quantificabili; beneficiari

non pertinente

9.2. Giustificazione dell'azione

non pertinente

9.3. Controllo e valutazione dell'azione

non pertinente

10. SPESE AMMINISTRATIVE (PARTE A DELLA SEZIONE III DEL BILANCIO)

La mobilitazione effettiva delle risorse amministrative necessarie discenderà dalla decisione annuale adottata dalla Commissione sull'assegnazione delle risorse, tenuto conto, in particolare, del personale e degli importi supplementari attribuiti dall'autorità di bilancio.

10.1 Incidenza sull'organico

natura dei posti		personale da destinarsi alla gestione dell'azione		di cui		durata
		<u>posti permanenti</u>	<u>posti temporanei</u>	con risorse disponibili presso la DG o il servizio interessato	con risorse supplementari	
Funzionari	A	1	1	1	1	Durata della protezione temporanea
o agenti temporanei	B		1		1	idem
	C					
altre risorse						
totale		1	2	1	2	idem

Le risorse supplementari dovranno essere disponibili a decorrere dall'inizio del periodo di protezione temporanea.

10.2 ncidenza finanziaria globale delle risorse umane

(euro)

	importi	metodo di calcolo
funzionari	108.000	1P/anno 1x108.000 = 108.000 euro
agenti temporanei	216.000	2P/anno 2x108.000 = 216.000 euro
altre risorse (indicare la linea di bilancio)		
totale	324.000	

10.3 Aumento delle altre spese di funzionamento derivante dall'azione

(euro)

linea di bilancio (n. e denominazione)	importi	Metodo di calcolo
A-7030		<p>due riunioni per anno (al massimo) di un gruppo di esperti, unicamente durante il periodo della protezione temporanea</p> <p>Riunioni di durata pari ad un giorno con la partecipazione di un esperto per ciascuno Stato membro</p> <p>Costo medio della riunione per un esperto: 650 euro</p> <p>$2 \times 15 \times 650 = 19.500$</p>
totale	19.500	

Le spese attinenti al titolo A7, riportate nel punto 10.3, saranno coperte con stanziamenti della dotazione finanziaria complessiva della DG GAI.