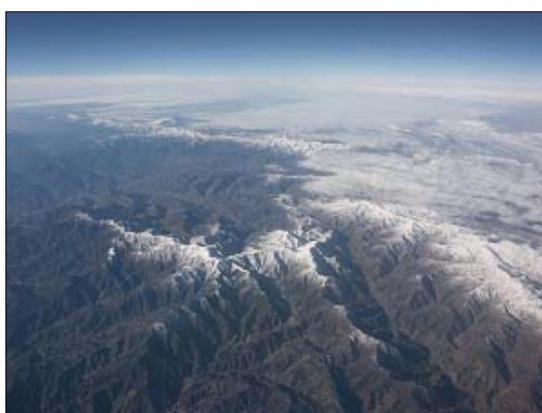




3003 Berna-Wabern, 28 maggio 2009

## Programma di aiuto al ritorno per l'Afghanistan Sintesi 01.10.2006 – 30.09.2008



### Indice

<b>Introduzione .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Contesto e situazione iniziale nel 2006 .....</b>	<b>3</b>
1.1 Accordo tripartito .....	3
1.2 Gruppo di progetto .....	3
<b>2. Programma di aiuto al ritorno .....</b>	<b>3</b>
2.1 Strategia per l'aiuto al ritorno .....	3
2.2 Prestazioni individuali .....	4
2.3 Svolgimento del programma .....	4
2.4 Risultati del programma .....	4
2.5 Conclusione del programma .....	5
<b>3. Aiuto strutturale.....</b>	<b>5</b>
<b>4. Effetti complessivi del programma.....</b>	<b>6</b>
<b>5. Proposta all'ILR .....</b>	<b>6</b>

## **Introduzione**

Il presente rapporto non consiste in una valutazione finale circostanziata analoga a quelle redatte al termine di un programma destinato a un determinato Paese, bensì in una sintesi dei contenuti più importanti e dell'andamento del programma. Il rapporto si fonda sui documenti seguenti, da cui è possibile trarre informazioni supplementari:

- Programma di aiuto al ritorno per l'Afghanistan, Strategia di attuazione del 26 aprile 2006
- Rapporto intermedio del 5 dicembre 2007
- Rapporto di valutazione del 12 agosto 2008
- Accordo tripartito del 5 ottobre 2006 tra il Consiglio federale svizzero, il Governo della Repubblica islamica dell'Afghanistan e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR)

## Cronologia

2001	Fine del regime dei Talebani
Aprile 2002 - sett. 2006	Aumento delle prestazioni di aiuto al ritorno per i richiedenti l'asilo (nessun programma ufficiale)
2003	Inizio del dialogo sulla migrazione con l'Afghanistan
Ott. 2005	Istituzione del gruppo di progetto Afghanistan
Aprile 2006	Approvazione della strategia per l'aiuto al ritorno da parte dell'ILR
Ott. 2006	Firma dell'accordo tripartito
01.10.2006	Avvio del programma (durata 2 anni)
14.12.2007	Informazione sullo stato del programma in seno all'ILR Approvazione del progetto di aiuto strutturale da parte dell'ILR (durata 2 anni)
15.08.2008	Approvazione della valutazione del programma da parte dell'ILR
30.09.2008	Fine del programma
31.01.2010	Fine del progetto di aiuto strutturale

## Abbreviazioni

AFK	Aga Khan Foundation
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich Migration
UFM	Ufficio federale della migrazione
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
ILR	Gruppo interdipartimentale Aiuto al ritorno
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
SAINT	Sezione Accordi internazionali

## **1. Contesto e situazione iniziale nel 2006**

Dalla fine del regime dei Talebani, nel dicembre 2001, le domande d'asilo da parte di cittadini afghani sono diminuite del 50 per cento, stabilizzandosi su questo livello fino al 2006. Le domande d'asilo sono state di nuovo esaminate singolarmente e l'esecuzione dell'allontanamento è stata ritenuta di principio ammissibile e possibile in assenza di ostacoli. Si sono registrati, tuttavia, pochi ritorni volontari e autonomi (10–20 all'anno) e l'allontanamento forzato è stato finora eseguito, conformemente alle direttive interne, soltanto in Paesi terzi o nel caso di persone che hanno commesso reati gravi.

### **1.1 Accordo tripartito**

Dal 2003, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) intrattiene con l'Afghanistan un dialogo sulla migrazione. L'allora ambasciatore afghano in Svizzera ha proposto di sancire per iscritto la cooperazione tra la Svizzera e l'Afghanistan nell'ambito della migrazione. Durante i colloqui tra le autorità competenti è risultato che per Kabul era necessaria una partecipazione dell'ACNUR all'accordo. L'UFM ha elaborato un progetto di accordo tripartito, che ha ripreso le componenti classiche di un accordo di riammissione, tenendo tuttavia conto della situazione politica particolare dell'Afghanistan. L'accordo si propone di promuovere e sostenere il ritorno volontario dei cittadini afghani, sotto la vigilanza dell'ACNUR in qualità di terza parte contraente. La cooperazione con l'ACNUR corrisponde alla prassi che l'Afghanistan ha concordato anche con altri Paesi terzi quali la Gran Bretagna, la Francia, i Paesi Bassi, la Norvegia, l'Iran e il Pakistan. L'accordo è stato firmato da tutte le parti nell'ottobre 2006.

### **1.2 Gruppo di progetto**

In vista della conclusione dell'accordo, l'ILR ha incaricato la Sezione Aiuto al ritorno di istituire un gruppo di progetto per elaborare un programma di aiuto al ritorno e individuare un progetto adeguato di aiuto strutturale in loco. Il gruppo di progetto, diretto dalla Sezione Aiuto al ritorno, era composto da rappresentanti della SAINT, della Divisione Procedura d'asilo, dell'OIM, nonché della DSC. In sintonia con l'accordo (art. 8), anche l'ufficio di collegamento ACNUR per la Svizzera e il Liechtenstein era rappresentato alle sedute del gruppo di progetto.

## **2. Programma di aiuto al ritorno**

### **2.1 Strategia per l'aiuto al ritorno**

La strategia per l'aiuto al ritorno prevedeva prestazioni nell'ambito del reinserimento professionale o sociale per richiedenti l'asilo che ritornano volontariamente o autonomamente, nonché il finanziamento di un progetto di aiuto strutturale in Afghanistan (vedi punto 3). I partner per l'attuazione erano l'OIM, la DSC e l'ACNUR, che esegue in particolare il monitoraggio del ritorno dei cittadini afghani nel quadro dell'accordo tripartito. La durata del programma è stata fissata a due anni, con l'obiettivo di far partire 50 persone all'anno. Per evitare di attrarre richiedenti dai Paesi limitrofi, potevano partecipare soltanto le persone che erano giunte in Svizzera prima dell'inizio del programma. Durante la seduta dell'ILR del 26 aprile 2006 la strategia è stata approvata e la Sezione Aiuto al ritorno è stata incaricata dell'attuazione.

## **2.2 Prestazioni individuali**

- Preparazione e consulenza per il ritorno
- Organizzazione e finanziamento del ritorno fino al luogo di domicilio
- Assistenza durante il transito e accoglienza all'aeroporto
- Aiuto finanziario iniziale di CHF 2000 o CHF 1000.-
- Aiuto al ritorno per motivi medici
- Sostegno finanziario fino a CHF 3000.- per un progetto di reinserimento per persone singole e fino a CHF 6000.- per coniugi e famiglie (si distingue tra progetto commerciale, formativo o individuale)
- Monitoraggio e sostegno nell'attuazione del progetto

## **2.3 Svolgimento del programma**

La circolare Asilo 62.8.1 del 1° ottobre 2006 ha informato le autorità cantonali, di migrazione e di assistenza sociale, nonché i consultori per il ritorno in merito all'entrata in vigore del programma. I consultori per il ritorno sono stati riforniti di promemoria e opuscoli sul programma tradotti in dari e pashtu. Le informazioni sul programma e i rapporti sui ritorni effettuati sono disponibili su Internet, in tedesco e francese («Aide au retour concrète»).

Le persone iscritte al programma dovevano procurarsi autonomamente i documenti d'identità, richiedendoli alla rappresentanza afghana a Ginevra, formalità eseguita di principio senza problemi. L'OIM prenotava il volo e l'ufficio dell'ACNUR veniva informato tempestivamente in merito ai ritorni imminenti.

L'OIM assisteva le persone durante il transito, le accoglieva all'aeroporto di Kabul e le aiutava ad attuare il loro progetto di reinserimento, che veniva monitorato dopo sei e dodici mesi.

## **2.4 Risultati del programma**

Tra il 1° ottobre 2006 e il 30 settembre 2008 si sono annunciate complessivamente 16 persone, 11 delle quali sono partite, mentre cinque hanno ritirato la loro iscrizione. Nessuna delle persone annunciate è sparita o non si è presentata all'aeroporto. Fino a oggi non si sono registrati rientri in Svizzera. Le persone partite erano esclusivamente uomini soli. Il numero delle partenze non è aumentato grazie al programma. Inoltre, a causa della data di riferimento fissata, altre 5 persone hanno potuto partire soltanto con l'aiuto individuale al ritorno. Anche l'introduzione del blocco dell'aiuto sociale e la possibilità dell'esecuzione forzata dell'allontanamento non hanno influito sul numero di partecipanti. Nella maggior parte dei casi i motivi addotti per la partenza erano di natura personale (mancanza di prospettive in Svizzera, problemi psichici, questioni familiari ecc.). L'aiuto al ritorno non costituiva una delle ragioni principali. 9 delle 11 persone ritornate nel loro Paese hanno attuato un progetto. In un caso, la persona ritornata ha dovuto interrompere il progetto professionale a causa di problemi psichici.

## **2.5 Conclusione del programma**

Con il rapporto del 12 agosto 2008 si è proceduto alla valutazione del programma di aiuto al ritorno e si è chiesto all'ILR di porvi fine per i motivi seguenti:

- Il programma e le sue prestazioni non rappresentano un incentivo al ritorno.
- È possibile concedere prestazioni simili nell'ambito dell'aiuto individuale al ritorno.
- Il finanziamento del progetto d'aiuto strutturale rispetta l'accordo tripartito.
- Il programma non presenta un potenziale di riduzione dei costi.
- Alla luce dell'attuale situazione in Afghanistan si deve continuare a prevedere una limitata disponibilità al ritorno.

Il 15 agosto 2008 l'ILR ha approvato il rapporto di valutazione e accettato la proposta di porre fine al programma. I servizi competenti ne sono stati informati.

## **3. Aiuto strutturale**

In seguito alla mancata concretizzazione della cooperazione con l'organizzazione tedesca AGEF, l'ufficio di collegamento della DSC a Kabul ha proposto di collaborare con l'AKF. Nonostante fosse preferibile cooperare con un'istituzione di soccorso svizzera, organizzazioni come Terre des Hommes o Helvetas non erano tuttavia in grado, a breve termine, di trovare risorse supplementari. Il gruppo di progetto ha pertanto deciso di sottoporre per finanziamento all'ILR il progetto «Strengthening Vocational Training Services in rural areas in Central and Northern Afghanistan» dell'AKF, per i motivi seguenti:

- Dal punto di vista del contenuto, il progetto risponde alle nostre esigenze e a quelle delle autorità afgane (formazione, collocamento).
- L'AKF opera con successo in Afghanistan da 10 anni e da 5 anni è partner della DSC; è specializzata nella formazione.
- Lo sviluppo delle zone rurali è importante per evitare l'esodo verso le città.
- Il progetto copre alcune zone del nostro gruppo di destinatari.
- L'ACNUR ha accertato che l'AKF è riconosciuta dalle autorità afgane e sostiene il progetto.
- Le persone ritornate dalla Svizzera possono partecipare.
- Il progetto può essere attuato immediatamente.

Il progetto si propone principalmente di promuovere la qualità e la varietà del già esistente piano di «Vocational Training» mediante provvedimenti mirati (aumentare le conoscenze sulle possibilità di impiego, offrire una formazione di qualità ai formatori, accrescerne le capacità e le prestazioni, migliorare i corsi formativi e la formazione in professioni mirate). Il budget per due anni ammonta a US\$ 400 000.-. La collaborazione con autorità nazionali (Ministry of Education and Labour, Ministry of Rural Rehabilitation and Development), i cui piani strategici si concentrano principalmente sulla formazione, intende garantire un effetto duraturo. Il finanziamento del progetto è stato approvato in occasione della seduta dell'ILR del 14 dicembre 2007.

Ad aprile 2009 è stato presentato il rapporto annuale sul periodo d'attività 1° febbraio 2008-31 gennaio 2009. I lavori proseguono come previsto.

#### 4. Effetti complessivi del programma

L'accordo tripartito ha attribuito molta importanza alla promozione del ritorno volontario. Il programma di aiuto al ritorno e il contributo a un progetto in loco hanno pertanto rappresentato elementi rilevanti in occasione delle trattative. Le autorità afgane e la rappresentanza afgana in Svizzera hanno preso atto positivamente della loro attuazione. Finanziando un progetto di aiuto strutturale in loco la Svizzera ha adempiuto una parte dell'accordo. La scelta è caduta volutamente su un progetto a cui possono partecipare anche le persone di ritorno dalla Svizzera. Tuttavia, ne beneficia soprattutto la popolazione locale. Tale progetto migliora le strutture nell'ambito della formazione professionale e del collocamento in zone rurali, ne consolida dunque la situazione economica, e impedisce l'esodo nelle città più grandi ed eventualmente all'estero. Nel 2008 e nel 2009 sono stati istruiti 79 responsabili di corso e sono state formate 250 persone in diversi indirizzi professionali. Sono stati sviluppati nuovi moduli formativi e sono stati accreditati corsi formativi. Il coinvolgimento delle autorità locali garantisce un effetto duraturo anche dopo la conclusione del progetto, nel 2010. È importante che il progetto sia considerato specificatamente un contributo finanziato dall'UFM nell'ambito dell'accordo e non si perda nell'aiuto generale allo sviluppo da parte della DSC. Questo è stato fatto notare alla rappresentanza afgana in Svizzera, che è stata informata sull'andamento del progetto. Le esperienze maturate confluiranno anche nel lavoro futuro nell'ambito di progetti.

Nel periodo dal 1° ottobre 2006 al 30 settembre 2008, 31 persone sono partite autonomamente, 11 delle quali nell'ambito del programma. Non è stato possibile aumentare il numero di partenze rispetto agli anni precedenti. Nove delle 11 persone partite sono tuttavia riuscite, entro un mese, a elaborare un *business plan* e ad attuare il loro progetto. È interessante osservare che in una città come Kabul, con un livello di prezzi relativamente elevato, è possibile attuare un progetto senza grossi problemi con un importo di CHF 3000.-. Le persone ritornate si sono adeguate rapidamente alla situazione e hanno sviluppato di conseguenza i progetti. Ad esempio, quattro persone hanno avviato un progetto di partenariato, una ha costruito un'abitazione insieme a un suo parente. Ciò dimostra che, con il sostegno dell'OIM, il reinserimento nella vita professionale è possibile anche in condizioni difficili e con un aiuto limitato a CHF 3000.-. Nel quadro del programma l'OIM ha potuto effettuare un monitoraggio, consentendo di acquisire maggiori informazioni in merito all'attuazione. Questi risultati sono preziosi e possono essere utilizzati anche per il lavoro con le persone di ritorno in altri Paesi (aiuto individuale al ritorno).

#### 5. Proposta all'ILR

Il gruppo di progetto propone di approvare il presente rapporto e di autorizzarne la pubblicazione su Internet.

**→ Il 3 giugno 2009 l'ILR ha approvato il rapporto finale.**

Ufficio federale della migrazione  
Divisione Ritorno

Per il gruppo di progetto:

Visto da:

Ariane Wüthrich, Sezione Aiuto al ritorno

Eric Kaser, capo Sezione Aiuto al ritorno