



*Commissione  
Europea*



*Ministero dell'Interno  
Dipartimento Libertà Civili  
e Immigrazione*

# Uno sguardo verso il futuro: Ipotesi per un "Piano Dante"

FA.RE. - Studio di fattibilità per un Programma  
di Reinsediamento in Italia

a cura di Flavio Di Giacomo

**English: Executive Summary**

**Español: Resumen de orientación**

---

Traduzioni a cura di:  
Linda Sette per l'inglese  
Esteban Vivaldi per lo spagnolo

Per informazioni:  
[hein@cir-onlus.org](mailto:hein@cir-onlus.org)  
[flaviodigiaco@gmail.com](mailto:flaviodigiaco@gmail.com)

## Indice IT

Prefazione .....	7
Introduzione .....	9
<b>Il Reinsediamento: le esperienze estere</b>	
Il ruolo dell'UNHCR .....	13
Il Reinsediamento in Europa .....	14
L'esperienza spagnola: Le Procedure di Entrata Protetta .....	16
Svezia, Gran Bretagna e Stati Uniti: tre programmi a confronto .....	18
- Aree di intervento e attività di selezione	
- Il Programma svedese .....	18
- Il Programma britannico .....	20
- Il Programma statunitense .....	21
- Le attività di orientamento e di trasferimento dei rifugiati	
- Il Programma svedese .....	24
- Il Programma britannico .....	24
- Il Programma statunitense .....	25
- L'integrazione nei Paesi di Reinsediamento	
- Il Programma svedese .....	27
- Il Programma britannico .....	28
- Il Programma statunitense .....	30
<b>Il Piano Dante: ipotesi di un Programma italiano di Reinsediamento</b>	
Perché un programma di Reinsediamento italiano .....	33
Uso strategico nell'attuale contesto italiano .....	34
Quale inizio per il Piano Dante .....	36
La fase politica .....	38
I criteri di selezione .....	39
Attività di selezione: il ruolo dell'UNHCR e delle ambasciate .....	41

---

Orientamento culturale e trasferimento dei rifugiati in Italia .....	42
Casi di frode .....	43
L'integrazione in Italia: il ruolo degli enti locali, delle ONG e della società civile	
- La preparazione dell'arrivo in Italia .....	44
- L'arrivo sul territorio italiano .....	44
- L'alloggio .....	45
- Il programma di integrazione: studio della lingua e ricerca di lavoro ..	45
- Dove reinsediare? .....	46
- I casi vulnerabili .....	47
Un ruolo per il settore privato? .....	48
Quali costi ipotizzare .....	49
Conclusione: Quali i prossimi passi per la realizzazione del Piano Dante? ..	50
 APPENDICE I	
Questionario presentato alla Svezia .....	51
 APPENDICE II	
Questionario presentato alla Gran Bretagna .....	59

## Contents EN

<b>Executive Summary</b> .....	69
Missions to Sweden and Great Britain .....	69
- <i>Sweden</i> .....	71
- <i>Great Britain</i> .....	72
The Spanish Situation .....	73
The U.S. Programme .....	74
<b>Hypothesis for an Italian Resettlement Programme</b> .....	76
What start-up for "Piano Dante" .....	78
The Political phase .....	79
Selection criteria .....	80
Selection activities: the role of UNHCR and Embassies .....	81
Cultural orientation and transfer of refugees to Italy .....	82
Integration in Italy: the role of local authorities, NGOs and civil society .....	83
- <i>Preparation for arrival in Italy</i> .....	83
- <i>Arrival in Italy</i> .....	83
- <i>Lodging</i> .....	83
- <i>Integration programme: language learning and job placement</i> .....	84
- <i>Where to resettle?</i> .....	85
- <i>Vulnerable cases</i> .....	85
A role for the private sector? .....	86
Costs .....	87
What steps for "Piano Dante"? .....	88

## Indice ES

<b>Resumen de orientación</b> .....	91
Misiones en Suecia y Gran Bretaña .....	93
- <i>Suecia</i> .....	93
- <i>Gran Bretaña</i> .....	94
La situación española .....	95
El programa estadounidense .....	96
<b>Hipótesis para un Programa Italiano de Reasentamiento</b> .....	98
Uso estratégico en el contexto italiano actual .....	98
Cómo empezar el Plan Dante .....	100
La fase política .....	101
Criterios de selección .....	102
Actividades para la selección: el papel del ACNUR y de las Embajadas .....	104
Orientación cultural y traslado de los refugiados a Italia .....	105
Integración en Italia: el papel de las agencias locales, las ONGs y la sociedad civil .....	106
- <i>Preparación de la Llegada a Italia</i> .....	106
- <i>La Llegada al territorio italiano</i> .....	106
- <i>Alojamiento</i> .....	106
- <i>El programa de integración: estudio del idioma y búsqueda de trabajo</i> ..	107
- <i>¿Dónde reasentar?</i> .....	108
- <i>Los casos vulnerables</i> .....	108
¿Un papel para el sector privado? .....	109
¿Cuáles costos presuponer? .....	110
¿Cuáles son los próximos pasos en la realización del Plan Dante? .....	111

## Prefazione

Il presente lavoro è il frutto del progetto FA.RE.- Studio di Fattibilità per un Programma di Reinsediamento in Italia.

Il progetto, co-finanziato dalla Commissione Europea e dal Ministero dell'Interno italiano, è stato presentato sotto il programma Comunitario ARGO (b5-820) - anno 2005, e ha avuto lo scopo di accertare la fattibilità di un eventuale futuro Programma di Reinsediamento di rifugiati in Italia, nel contesto delle preparazioni per un possibile futuro Programma Europeo di Reinsediamento (PER).

Il CIR Consiglio Italiano per i Rifugiati è stato il partner operativo del Ministero e ha raccolto e ha valutato – tramite missioni *in loco* - le esperienze fatte con programmi di reinsediamento in due altri Stati dell'Unione, ipotizzandone la trasferibilità al contesto italiano. Uno di questi Stati, la Svezia, ha una lunga tradizione nell'attuazione di programmi di reinsediamento; l'altro, il Regno Unito, ha di recente introdotto un simile programma. Inoltre è stata analizzata la situazione attuale della Spagna, paese che ha espresso l'intenzione di cominciare un proprio programma nel prossimo futuro.

Allo studio dei paesi previsti nel progetto il CIR ha anche potuto aggiungere un'analisi del Programma di Reinsediamento degli Stati Uniti, che è stato possibile analizzare attraverso una missione sul campo, sia a livello politico, tramite incontri con il *Department of State* e il *Department of Health and Human Services*, sia a livello locale, tramite visite alle comunità di rifugiati in Georgia e in Ohio. Questa analisi ha dato al lavoro un enorme valore aggiunto, ed è stata realizzata grazie al contributo essenziale della *Federazione delle Chiese Evangeliche* che, nella sua veste di membro del *Churches' Commission for Migrants in Europe*, ha reso possibile una preziosa collaborazione con le ONG americane coinvolte nel Programma statunitense, *in primis* il *Church World Service*.

Vorremmo ringraziare i partners transnazionali che hanno fornito un prezioso contributo alla nostra ricerca.

In particolare: Ruben Ahlvin del *Migration Board* e Lena Axelsson dell'*Integration Board* svedesi; Carin Bratt del Ministero degli Affari Esteri svedese; Kevin Finch e Catriona Laing dell'*Asylum Policy Unit* dell'*Home Office* britannico; Julien Prieto Hergueta e Rafael Garcia Gozalo dell'*Oficina de Asilo y Refugio* del *Ministerio del Interior* spagnolo.

Inoltre i nostri ringraziamenti vanno a: Anne Marie Dupré e Franca Di Lecce della FCEI (Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia); Doris Peschke, Alessia Passarelli e Torsten Moritz del CCME (Churches' Commission for Migrants in Europe); Patricia Coelho dell'ECRE (European Council for Refugees and Exiles); Sean Henderson e Anne-Birgitte Krum-Hansen dell'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) di Ginevra; Anne La Cour del Danish Refugee Council; Martha Arroyo del CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado); Reyes Maria Castillo di ACCEM (Asociación Comisión Católica Española de Migración), Erol Kekic del Church World Service di New York, e tutti coloro che sono stati interpellati nel corso della nostra ricerca.

Infine ringrazio il dott. Flavio Di Giacomo, che ha condotto le attività di ricerca e preparato la stesura del presente studio sotto la supervisione del coordinatore del progetto, il dott. Christopher Hein.

Prefetto Anna Maria D'Ascenzo  
*Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*  
*Ministero dell'Interno*



## Introduzione

Lo statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), redatto nel 1950, individua per la soluzione del problema dei rifugiati tre diverse politiche: la prima è l'integrazione dei rifugiati nel paese d'asilo, la seconda il rimpatrio volontario degli stessi nei loro paesi d'origine (una volta che questi siano nuovamente diventati sicuri), la terza prevede l'attuazione di programmi di Reinsediamento.

Il Reinsediamento (in inglese *Resettlement*) è in concreto la selezione e il trasferimento di rifugiati da uno Stato in cui hanno inizialmente chiesto protezione a un terzo Stato che accetta di ammetterli sul proprio territorio, garantendogli uno *status* di residenza permanente. Lo *status* offerto dovrebbe in tal modo proteggere il rifugiato da ogni rischio di *refoulement* e garantirgli un futuro sicuro.

Per oltre cinquant'anni il *Resettlement* è stato utilizzato come mezzo per dare la possibilità di "ricominciare da capo" a milioni di persone senza un futuro.

A livello mondiale, i paesi che adottano un programma di Reinsediamento sono sedici. I tre principali paesi sono Stati Uniti, Canada e Australia, che con il loro programma accolgono da soli ogni anno circa 85.000 rifugiati sul loro territorio. Un altro paese di grande tradizione è la Nuova Zelanda, mentre in Europa sono soltanto otto i paesi coinvolti. Si tratta di: Svezia, Finlandia, Norvegia, Olanda, Danimarca, Gran Bretagna, Irlanda, Islanda.

Il Reinsediamento dà la possibilità di andare a offrire protezione a coloro che sono più vulnerabili, che da soli nulla potrebbero fare per cambiare la loro situazione, né potrebbero venire a chiedere asilo in Europa o in altri paesi occidentali. Attuare un programma di questo tipo è quindi un atto di responsabilità nei confronti dei rifugiati più deboli, è una dimostrazione di appoggio concreto nei confronti dei paesi di primo asilo, è un mezzo per sviluppare politiche di integrazione efficaci e a lungo termine.

Esso ha inoltre anche un valore strategico, in quanto spinge i paesi di primo asilo ad aprire le proprie frontiere a un numero di profughi sempre maggiore.

In questo momento l'interesse nei confronti del *Resettlement* sta diventando sempre più crescente. L'Unione europea sta spingendo gli Stati membri verso una presa di coscienza comune, e mira a istituire, in un prossimo futuro, un "Programma europeo di Reinsediamento".

L'idea è quella di guardare oltre i propri confini e di intervenire lì dove c'è bisogno: migliaia di

profughi sono costretti a vivere nei campi di Kenya, Tanzania, Thailandia, ecc. e l'Europa è finora l'unico continente che non utilizza in modo adeguato questo prezioso strumento di aiuto.

Sta nascendo quindi la volontà politica di invertire questa tendenza. E un forte segnale in tal senso lo ha dato la Gran Bretagna che, spontaneamente, ha cominciato il proprio programma da solo un paio d'anni e adesso lo sta sviluppando con successo.

Non solo, ma cenni d'interesse stanno provenendo da Spagna e da Francia. E le organizzazioni impegnate nel settore (*in primis* l'ECRE) si stanno prodigando in un grande lavoro politico per verificare quale sia la miglior via per cominciare un programma che coinvolga l'Unione europea.

Questo il contesto in cui è nato FA.RE.

"FA.RE. - Studio di fattibilità di un programma di Reinsediamento in Italia" è un progetto co-finanziato dalla Commissione Europea e dal Ministero dell'Interno, di cui il CIR si è occupato in prima persona nelle vesti di partner operativo del Ministero.

Lo studio si è proposto di verificare la fattibilità di un programma di Reinsediamento italiano.

Più precisamente, FA.RE. ha avuto lo scopo di:

ottenere una conoscenza dettagliata di come funzionino concretamente i programmi di Reinsediamento;

verificare se le esperienze degli altri paesi possano essere trasferite in Italia;

fornire alle istituzioni italiane gli strumenti per poter prendere la decisione di realizzare un programma di Reinsediamento in Italia e di entrare a far parte di un eventuale programma europeo di Reinsediamento.

Si è trattato quindi di un progetto innovativo e in un certo senso rivoluzionario. E' infatti la prima volta che si parla di Reinsediamento in Italia. Ma, in un momento in cui il Reinsediamento è stato messo in cima all'agenda europea, e in cui, tra mille difficoltà, lo sviluppo di una politica comune europea sull'asilo si presenta come una priorità, appare necessario che l'Italia lanci un chiaro messaggio politico per dimostrare il proprio coinvolgimento e impegno nei confronti di una politica sull'asilo che guardi al futuro e non tralasci nessuno degli strumenti necessari per rendere meno grave la situazione di chi chiede protezione all'Europa.

Lo studio si basa su un'approfondita ricerca internazionale e ha contemplato un lavoro diviso in due fasi: una fase di raccolta di informazioni presso paesi già coinvolti in programmi di Reinsediamento e una fase rivolta alla formulazione di un'ipotesi di programma italiano di Reinsediamento.

Per quanto riguarda la prima parte dello studio, la ricerca si è concentrata innanzitutto su due paesi europei già impegnati nel Reinsediamento: il primo di questi paesi, la Svezia, ha una lunga tradizione nel settore, avendo cominciato sin dagli anni '50 a occuparsi di Reinsediamento; l'altro, la Gran Bretagna, ha – come già detto - iniziato un proprio programma solo da un paio di anni. Per entrare nei dettagli tecnici e concreti è stato preparato un questionario di oltre 60 domande da utilizzare come base per la definizione delle differenze e dei punti in comune dei due programmi. Oltretutto, attraverso una fitta comunicazione con il terzo partner transnazionale, la Spagna, paese che prevede in un prossimo futuro di poter iniziare un proprio programma di Reinsediamento, si è potuto approfondire la conoscenza sulle esperienze di procedure d'entrata protetta avutesi in Spagna dagli anni settanta fino ai nostri giorni.

Allo studio di tali paesi il CIR ha voluto anche affiancare un'analisi del programma del più grande paese di Reinsediamento a livello mondiale, gli Stati Uniti, di cui sono state studiate a

fondo dinamiche e funzionamento. Tale analisi, che rappresenta un indubbio valore aggiunto al presente lavoro, è stata realizzata grazie al contributo essenziale della *Federazione delle Chiese Evangeliche* – socio fondatore del CIR – che, nella sua veste di membro del *Churches' Commission for Migrants in Europe*, ha reso possibile un prezioso scambio di informazioni con le ONG americane coinvolte nel Programma statunitense, *in primis* il *Church World Service*.

Non di minore importanza infine sono state le informazioni raccolte tramite la *Resettlement Section* dell'UNHCR Ginevra, che hanno permesso di conoscere nel dettaglio quelle che sono le procedure seguite dall'UNHCR nel campo del *Resettlement*. L'UNHCR è infatti il punto di partenza e d'appoggio di tutti i programmi di Reinsediamento attualmente attivi. E' l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati a suggerire ogni anno i paesi di primo asilo dove c'è più necessità e dove occorrerebbe intervenire, e sono i suoi uffici regionali che realizzano un gran numero di interviste volte a preparare dossier per i paesi di Reinsediamento. A tal proposito è stato fornito al CIR un documento preparato appositamente dall'UNHCR per fornire indicazioni su come iniziare un programma di Reinsediamento e integrazione sul territorio, rivolto in modo specifico ai paesi che intendono dare il via a un proprio programma.

La seconda parte del presente studio prenderà in esame un'ipotesi di Programma italiano di Reinsediamento, ipotesi formulata sulla base delle esperienze degli altri paesi e sul loro trasferimento e adattamento nel contesto italiano.

Lo Studio cercherà di non essere né troppo tecnico né troppo lungo, ma privilegerà uno stile discorsivo e quanto più semplice possibile. Crediamo infatti che parlare in modo tecnico e scientifico di un argomento che pochi in Italia conoscono sarebbe quanto mai controproducente. Quello che invece ci sta più a cuore è delineare un quadro d'insieme sul Reinsediamento e, in linee generali, come potrebbe essere messo in pratica in Italia.

Appare infine evidente che, come accade in quasi tutti i paesi esaminati, anche il nostro programma avrà un nome che dovrà definirlo e renderlo, in un certo senso, unico.

E' per questo che, per poter dare al programma un risalto internazionale, abbiamo scelto di collegarlo in qualche modo al periodo storico che forse più di ogni altro ha reso il nostro paese ammirato e conosciuto in tutto il mondo: quel periodo che parte dal 1300 e che arriverà ad avere il suo culmine nella società rinascimentale.

Vorremmo quindi che il Reinsediamento italiano fosse ispirato a uno dei più grandi rappresentanti artistici di quell'epoca, e per tale motivo proponiamo questo nome: **Piano Dante**.

La scelta non è affatto casuale. Dante Alighieri fu infatti esule e rifugiato: fuggito da Firenze nel 1302, quando la fazione alla quale apparteneva, quella dei Guelfi Bianchi, fu sconfitta, non poté mai più farvi ritorno. Sulla sua testa pendeva una condanna a morte, e il poeta fu costretto a cercar rifugio presso vari signori dell'Italia del tempo: a Verona, in Lunigiana, a Ravenna.

Ispirandoci alla sua opera principale, *La Divina Commedia*, ci piace anche pensare che l'immaginario percorso intrapreso da Dante dall'Inferno al Paradiso possa rappresentare una metafora del viaggio che vorremmo facessero i rifugiati beneficiari del Programma: dall'inferno delle guerre e delle persecuzioni all'arrivo in un luogo dove poter ricominciare una nuova vita al riparo da qualsiasi rischio o pericolo.

Crediamo che tale proposta possa conferire una precisa identità italiana al nostro Programma, nella speranza che esso possa avere ben presto inizio per poi inserirsi in un futuro e più ampio discorso europeo.



# I

## Il Reinsediamento: le esperienze estere

### Il ruolo dell'UNHCR

Il principale protagonista del Resettlement a livello globale è senza dubbio l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

L'UNHCR ha infatti impostato la teoria del Resettlement, attiva sin dagli anni 50 e codificata nell'UNHCR Handbook on Resettlement pubblicato nel 2001.<sup>1</sup>

A livello teorico quindi Ginevra ha indicato le funzioni del Reinsediamento, la metodologia delle interviste, delle procedure di selezione, le priorità e le categorie in cui suddividere i beneficiari del programma, ecc. Anche se, in ultima analisi, ogni paese definisce le proprie metodologie, le linee guida dell'Alto Commissariato rappresentano la base sulla quale muoversi.

A livello pratico invece le nazioni che vogliono realizzare un proprio programma devono sempre verificare se nel paese di primo asilo in cui si vuole intervenire è presente un *Resettlement office* UNHCR *in loco*. La *Resettlement Section* di Ginevra porta avanti un'intensa attività di selezione e di preparazione di dossier che di fatto è sempre attiva. Ogni anno indica ai paesi interessati, in un documento denominato "Projected Global Resettlement Needs", quali siano i paesi di primo asilo che più di tutti hanno bisogno di un programma di Reinsediamento. Sulla base di questo documento i paesi intervengono e effettuano la loro selezione proprio grazie ai dossier e alle interviste già realizzati dall'UNHCR. In pratica l'Alto Commissariato effettua un'opera di pre-selezione sulla quale poi cominciano a lavorare i vari paesi coinvolti che, per così dire, usufruiscono di un lavoro di scrematura che rende estremamente più agevole il compito. Si tratta di migliaia di interviste realizzate nel corso dell'anno, uno sforzo operativo di dimensioni enormi senza il quale nessun programma sarebbe possibile.

Se quanto detto è vero per quel che riguarda la fase della selezione nei paesi di primo asilo, il ruolo delle Nazioni Unite appare meno importante a livello di programmi di integrazione. I paesi di Reinsediamento mantengono una notevole indipendenza in questo campo, che rientra in campi di politica interna piuttosto esclusivi, e i rapporti con gli uffici locali dell'UNCHR si limitano a una collaborazione di entità modesta.

Il ruolo dell'UNHCR appare ad ogni modo cruciale, e qualsiasi paese intenda iniziare un'attività di Reinsediamento non potrà sicuramente fare a meno di avviare un'intensa collaborazione con gli uffici di Ginevra.

---

<sup>1</sup> Vedi *UNHCR Resettlement Handbook*, in [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/project?id=3d4545984>)

## Il Reinsediamento in Europa

Nell'attuale panorama europeo il *Resettlement* riveste un'importanza piuttosto modesta, anche se sono ben 7 i paesi europei che attuano politiche di Reinsediamento.

Si tratta di Danimarca, Finlandia, Irlanda, Norvegia, Svezia, Gran Bretagna, Olanda, per un totale di 5000 rifugiati reinsediati. Una cifra decisamente piccola rispetto al numero di rifugiati accolti singolarmente dai paesi extra europei.

Ultimamente a livello europeo si è sollevato il dibattito sulla necessità di istituire un Programma Europeo di Reinsediamento. Questo programma avrebbe come scopo quello di aumentare il numero di rifugiati da poter reinsediare in Europa nonché di far aumentare il numero di paesi coinvolti.

La Commissione europea sta infatti cercando di verificare la possibilità di creare i presupposti per uno schema di questo tipo. La questione è particolarmente intricata, in quanto, pur essendoci la volontà di far partire un Programma Europeo di Reinsediamento, dal punto di vista pratico non esiste un'idea chiara di come questo programma possa essere organizzato, e la Commissione ha deciso di privilegiare un approccio più a lungo termine limitandosi per ora ad appoggiare un programma di tipo diverso, i *Regional Protection Programmes (RPP)*<sup>2</sup>. Ad ogni modo nei prossimi mesi si saprà in modo più dettagliato quale sarà la politica dell'UE a proposito: si attende infatti per il 2007 un notevole finanziamento, attraverso un apposito programma della Commissione, per i paesi che attuano un programma di Reinsediamento. Ancora non si conosce bene la cifra che sarà destinata a tali attività, ma si pensa che circa il 20 per cento del Fondo Europeo Rifugiati previsto per il quinquennio 2007-2013 venga riservato per attività di *Resettlement*. Ciò sarebbe senz'altro un'anticipazione di quello che potrebbe successivamente diventare un Fondo Europeo per il Reinsediamento.

L'obiettivo principale che la Commissione vorrebbe raggiungere nei prossimi anni è quello di potersi avvicinare – a livello europeo - alle quote annualmente previste dagli Stati Uniti e, in maniera minore, da Canada e Oceania.

Solo con numeri elevati infatti il *resettlement* può diventare un vero strumento di aiuto nei confronti sia dei rifugiati sia dei paesi di primo asilo, nonché rivestire una valenza strategica a livello di politica internazionale.

I modi per arrivare a un programma europeo possono essere diversi. C'è chi propone, ad esempio, un approccio graduale: il Programma potrebbe essere anche composto inizialmente solo da un piccolo nucleo di paesi. Infatti, secondo una dinamica sempre riscontrata nella storia dell'Unione europea, se ne aggiungerebbero probabilmente altri con il passare del tempo.

<sup>2</sup> Per avere un quadro esauriente dei *Regional Protection Programmes*, e come includano limitati programmi di Reinsediamento, vedi <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33222.htm>

Alla base di tutto occorre però che ci sia la volontà politica dei vari governi, elemento senza il quale non si può andar lontano.

Se ciò a prima vista può sembrare compito non facile, noi crediamo che possa essere realizzato e a tal fine sarebbe innanzitutto auspicabile che le ONG che si occupano di rifugiati intraprendano con costanza un'intensa attività di *lobbying* e di informazione a livello nazionale e internazionale sull'argomento. E' una via che già l'ECRE (European Council on Refugees and Exiles) ha cominciato a seguire<sup>3</sup>, e che altre organizzazioni europee stanno dimostrando di voler intraprendere.

Per poter cominciare a fare un discorso comune occorre inoltre che i paesi che si occupano di Reinsediamento scambino in modo più efficace le loro esperienze. Infatti le differenze tra i diversi programmi sono notevoli. Ciò è vero a livello di criteri di selezione, a livello di accoglienza, a livello di programmi di integrazione. E se appare del tutto comprensibile che il programma debba essere "modellato" a seconda delle caratteristiche socio-politiche di ogni paese, è anche vero che su alcuni aspetti una certa uniformità possa risultare utile, sia per rendere più facile l'inizio di un programma europeo sia per poter evitare alcuni "aspetti negativi" che possono presentarsi nei vari programmi. Occorre ad esempio evitare in ogni modo che il potenziale di integrazione del rifugiato sia considerato come elemento determinante nei criteri di selezione: l'unico elemento valido deve restare il bisogno di protezione e la vulnerabilità. E occorre altresì evitare che il Reinsediamento possa essere utilizzato come scusa per frenare le politiche di accoglienza nei confronti dei richiedenti asilo spontanei.

Più si limano le differenze più quindi sarà facile utilizzare uno strumento prezioso come il *Resettlement*.

Ed è proprio in questa prospettiva che vanno inquadrati i capitoli che seguono, che tracciano un breve panorama delle attività realizzate dai paesi protagonisti della nostra analisi: Spagna, Svezia, Gran Bretagna e Stati Uniti d'America.

---

<sup>3</sup> Vedi *The Way Forward: Europe's Role in the Global Refugee Protection System -' Towards a European Resettlement Programme'*, Aprile 2005, in [www.ecre.org](http://www.ecre.org) (<http://www.ecre.org/positions/Wfressex1.pdf>)

## L'esperienza spagnola: le procedure d'entrata protetta

La Spagna fu, a partire dagli anni '40, un paese che "produsse" un gran numero di rifugiati. Ciò a causa della guerra civile e della conseguente vittoria del Franchismo.

Fu nel corso degli anni '60 che si cominciò a registrare un'inversione di tendenza: la Spagna accolse numerosissimi rifugiati provenienti principalmente da Cuba, Argentina, Uruguay, Cile, Russia e Guinea Equatoriale. Questi rifugiati furono però considerati normali immigrati ed ebbero la possibilità di accedere a un'assistenza specializzata fornita da fondi governativi - attraverso la Croce Rossa e l'UNHCR - solo dal 1974.

Dal 1978 si iniziò a dar vita alle prime esperienze di "Procedure di entrata protetta". Infatti, proprio in quegli anni, furono accolti circa 2000 rifugiati provenienti da Vietnam e Laos. I beneficiari di questo programma furono assistiti in un primo tempo dalle autorità locali di ognuna delle tre province dove furono trasferiti per poi passare, in un secondo momento, sotto l'assistenza del Croce Rossa.

Fu da allora quindi che la Spagna cominciò ad accogliere sul proprio territorio rifugiati la cui richiesta d'asilo era già stata verificata e gestita dalle ambasciate *in loco* in collaborazione con l'UNHCR. E' bene sottolineare che tali pratiche non furono mai organizzate sotto un programma specifico: si è trattato sempre di procedure d'emergenza che rispondevano a situazioni circoscritte, ma cionondimeno presentavano molti tratti in comune con il Reinsediamento propriamente inteso. Tra l'altro tali procedure furono anche rese possibili grazie al fatto che fu la stessa Legge Asilo iberica (L. 5/1984 modificata dalla L. 9/94) a prevedere la possibilità di autorizzare il trasferimento urgente in Spagna di quei rifugiati -sotto Mandato UNHCR- che si trovano in una situazione di pericolo nel paese di primo asilo.

Riassumendo, queste sono state le più recenti esperienze di "Procedura di Entrata Protetta" realizzate dalla Spagna:

- nel 1995 furono accolte, su richiesta degli USA, circa 100 persone - per lo più cubane - provenienti da Guantanamo;
- nel 1997 sempre da Guantanamo furono accolti altri 25 cubani;
- nel 1999 furono accolti circa 2000 kossovani provenienti dalla Macedonia;
- sempre nel 1999 alcuni afgani (solo 7) provenienti dall'Uzbekistan;
- nel gennaio 2006, su richiesta diretta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, sono state accolte 8 persone provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo e dalla Costa d'Avorio, riconosciuti rifugiati dall'UNHCR a Rabat.

Attualmente in Spagna si sta discutendo sulla possibilità di riscrivere la Legge Asilo.



Al progetto stanno lavorando il *Ministerio de l'Interior* e il *Ministerio del Trabajo*.

Insieme alla Legge Asilo i due ministeri stanno anche lavorando alla progettazione di un eventuale programma di Reinsediamento iberico, da poter inserire nella Legge. E' infatti intenzione del governo di Madrid di verificare la possibilità di dare inizio un programma in tal senso, proprio alla luce delle esperienze acquisite con le Procedure d'entrata protetta.

Appare chiaro infatti che la Spagna dovrà far tesoro di queste esperienze, con la consapevolezza di doverle saper adattare a vere e proprie attività di Reinsediamento. Infatti, mentre nei casi "di urgenza" sopraccitati, si è trattato spesso di esperienze che miravano a far ritornare prima o poi in patria le persone accolte, nel concetto di "Resettlement" si prevede una integrazione definitiva.

La volontà politica del governo a procedere in direzione dell'istituzione di un programma di Reinsediamento è ad ogni modo un dato di fatto, e al momento anche le ONG locali sono interessate agli ulteriori sviluppi della situazione. Si è infatti formato un gruppo di lavoro composto dalle principali organizzazioni operanti nel settore (*CEAR, ACCEM, Croce Rossa, Rescate*) e dall'UNHCR. Questo gruppo ha in particolare preparato uno studio di fattibilità per un Programma di Reinsediamento spagnolo, e, seppur non in modo ufficiale, tale studio probabilmente sta rappresentando la base di lavoro per i Ministeri preposti alla definizione del programma.

La situazione spagnola quindi può essere, per molti punti di vista, paragonabile a quella italiana, e di conseguenza può darci indicazioni estremamente preziose.

## Svezia, Gran Bretagna e Stati Uniti: tre programmi a confronto

### AREE DI INTERVENTO E ATTIVITÀ DI SELEZIONE

#### *Il Programma svedese*

Il Programma di Reinsediamento svedese, denominato Swedish Refugee Quota, è coordinato, sotto la guida e la supervisione del Ministero degli Affari Esteri, dallo Swedish Migration Board (SMB), un'agenzia governativa con sede nella città di Norrköping che si occupa di tutte le attività legate all'immigrazione in Svezia.

Lo Swedish Migration Board, nella fattispecie, si occupa delle missioni di selezione in loco, della selezione tramite dossier, di tutti i contatti con l'UNHCR e l'IOM, e soprattutto gestisce i fondi che il governo annualmente destina al programma di Reinsediamento.

Il lato inerente l'integrazione dei rifugiati beneficiari del programma è invece coordinato dall'Integration Board, altra agenzia governativa (sempre sita in Norrköping) che riceve finanziamenti tramite il Migration Board e che sigla degli accordi con le Municipalità, che di fatto si occupano dei programmi di integrazione sul territorio svedese.

Il *Resettlement*, attivo in Svezia dagli anni '50, ha sempre rivestito un ruolo di prima importanza, in quanto il governo svedese ha inteso porre l'accento sulla necessità di offrire una reale protezione ai rifugiati; il programma è stato infatti sempre percepito, anche dalla società svedese, come una garanzia in tal senso.

Nel 2005 il programma ha accolto 1700 rifugiati, una quota che viene all'incirca mantenuta stabile negli anni. La quota si definisce su base annuale, attraverso un atto amministrativo del governo.

Ogni anno, in genere a luglio, la Svezia riceve il rapporto con cui l'UNHCR indica a tutti gli Stati che hanno un programma di Reinsediamento i paesi dove intervenire. La decisione su dove andare e come operare viene presa a novembre-dicembre.

La selezione definitiva dei paesi si basa su diversi fattori. Tenendo conto che sono tutti luoghi dove il bisogno di protezione dei rifugiati è già stato segnalato, di solito un fattore successivo è, oltre alla presenza o meno di altri programmi analoghi in uno di questi paesi, la capacità di recepimento della Svezia e delle singole municipalità nei confronti di alcune etnie o nazionalità (ad esempio la presenza di mediatori culturali, interpreti, ecc.).

Anche fattori di politica internazionale possono avere un certo peso. Ad esempio dal 2002 gli Stati Uniti hanno deciso di concentrare le proprie attività di Reinsediamento sull'Africa e di evitare il Medio Oriente. L'UNHCR ha quindi richiesto agli altri stati coinvolti in programmi di Reinsediamento di concentrare per quanto possibile le proprie attività sulle aree lasciate scoperte da questa decisione politica statunitense. Gli svedesi inoltre non sottovalutano l'importanza

dell'uso strategico del Reinsediamento. Un caso eclatante si è avuto verso la fine anni '90, quando le autorità croate chiusero i confini per bloccare il flusso di rifugiati. Quando la Svezia espresse il desiderio di reinsediare rifugiati provenienti dalla Bosnia allora la Croazia riaprì le frontiere.

Questa prima fase viene gestita dal Ministero degli Affari Esteri, che ha la responsabilità di scegliere i paesi di intervento, di definire la quota di persone da accogliere e anche di definire ogni anno a quali criteri di selezione dare priorità (nel 2005 si è scelto concentrarsi più su casi legati più al bisogno di protezione che su casi umanitari). Un aspetto particolarmente importante del sistema svedese è il fatto che i criteri di selezione includono persone che sono considerate rifugiate sotto il mandato UNHCR. Ciò è particolarmente notevole in quanto, come si vedrà in seguito, si tratta di un caso piuttosto isolato: la maggior parte dei paesi infatti limita la propria selezione ai rifugiati secondo la Convenzione di Ginevra, *status* che notoriamente presenta criteri molto più restrittivi rispetto al mandato UNHCR.

Tali decisioni dipendono ad ogni modo in ultima analisi da un ulteriore fattore di non minore importanza: la quantità dei fondi che annualmente la finanziaria decide di destinare all'attuazione del programma. Una volta definiti questi aspetti, il ruolo di principale organizzatore viene affidato allo Swedish Migration Board.

La quota annuale viene selezionata tramite due criteri: circa il 60 per cento dei rifugiati viene scelto tramite i dossier forniti dall'UNHCR, mentre il restante 40 per cento tramite missioni *in loco* di membri del Migration Board.

Il lavoro sui dossier UNHCR - chiamati RRF Resettlement Registration Form - viene svolto direttamente presso gli uffici del SMB a Norrköping. Anche in questo caso i criteri di selezione sono chiaramente quelli definiti dal governo. La selezione via dossier si appoggia anche su informazioni supplementari fornite dalle ambasciate, dalle ONG *in loco* e dalla Polizia.

Il lato positivo di questo tipo di selezione è quello di poter aumentare in modo notevole la quota annuale. Non solo: ma in questo modo si valorizza l'enorme lavoro svolto dall'UNHCR, che ogni anno prepara, come già detto, un gran numero di rapporti. Certo, i lati negativi non mancano: *in primis* il fatto che a volte il Migration Board si è trovato davanti a persone non esattamente corrispondenti al loro dossier. Ma si tratta di fatto di un rischio inevitabile, e d'altronde interessa un numero di casi relativamente basso. L'impressione è anche quella che la Svezia abbia scelto di lavorare in perfetta collaborazione ed armonia con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati: il mantenimento di una selezione via dossier, e l'alta considerazione dimostrata per i rifugiati sotto mandato UNHCR, ne sono una palese dimostrazione.

La fase relativa alle missioni *in loco* invece è, come appare chiaro, logisticamente più complicata. Le interviste sono effettuate da membri del Migration Board, a volte affiancati da rappresentanti dell'Intelligence svedese, che però, piuttosto che sul bisogno di protezione, concentrano la loro attenzione su altri dettagli. Le persone da intervistare sono selezionate essenzialmente dall'ufficio UNHCR locale (solo una minima parte viene indicato dalle Ambasciate svedesi). Il Migration Board, in questa fase, per avere più elementi in sede decisionale, consulta anche le ambasciate e le ONG *in loco*. Tutte le informazioni raccolte vengono inoltre inviate alla Polizia per fare investigazioni supplementari.

Il principio sul quale si fonda l'attività di selezione è il bisogno di protezione. Il potenziale di integrazione, ossia una scelta guidata dalla possibile facilità del rifugiato di integrarsi in Svezia, non viene presa in considerazione, così come d'altronde indicato espressamente dall'UNHCR. Ciò non è affatto scontato, in quanto alcuni paesi di Reinsediamento sono stati criticati per l'eccessiva importanza data al potenziale di integrazione durante le procedure di selezione.

Quando si torna dalle missioni si sono già selezionate le persone che saranno trasferite in Svezia. Si organizzano delle riunioni per valutare i vari casi, ma ad ogni modo la decisione è presa. L'UNHCR apprezza questa metodologia in quanto fa risparmiare molto tempo: altri paesi inviano missioni che tornano in patria per prendere le decisioni e allungano così l'intero processo di selezione. La selezione della Svezia viene definita SQSQ (Swedish Quota Swedish Quality). Una piccola parte della selezione viene infine dedicata a casi "di emergenza" (motivi medici o di sicurezza immediata), solitamente indicati dall'UNHCR, e che seguono un *iter* più veloce.

Nel 2005 sono stati selezionati tramite missioni in loco 150 rifugiati in Iran (per lo più Afgani), 150 in Siria e Libano (rifugiati di diverse nazionalità), 200 in Thailandia (provenienti dalla Birmania) 250 da Costa Rica ed Ecuador (provenienti dalla Colombia – inizialmente ne erano stati preventivati 300).

### **Il Programma britannico**

In Gran Bretagna ci sono tre programmi distinti: Il Mandate Resettlement Scheme, il Ten or More Scheme e il Gateway Protection Programme

Il Mandate Resettlement Scheme è un programma basato unicamente sulla selezione via dossier, attraverso il quale vengono accolte in Gran Bretagna persone che sono state dichiarate rifugiate secondo il mandato UNHCR e che hanno legami, in genere familiari, con il Regno Unito. Questo programma è attivo da 15 anni, e accoglie circa 100 persone ogni anno.

Il Ten or More Scheme segue sempre una selezione via dossier, ma si concentra esclusivamente su rifugiati con precise necessità mediche, e che riguarda un numero limitato di casi (quest'anno 7).

Il Gateway Protection Programme (GPP) è il vero e proprio Programma di Reinsediamento ed è coordinato direttamente dall'International Asylum Policy Unit dell'Home Office.

Annunciato con un White Paper governativo nel 2002, il programma è attivo dal marzo 2004.

Esso è regolato tramite un atto del Parlamento e non è quindi stato incluso nella legislazione sull'immigrazione. Questa decisione ha dato molta più flessibilità alla prima fase del programma. Infatti generalmente qualsiasi novità nella legislazione sull'immigrazione richiede molto tempo per essere messo in pratica, ed evitando questo passaggio si è riusciti a bruciare i tempi e ad iniziare le attività molto più rapidamente.

La fonte di finanziamento principale è il governo britannico, che nella finanziaria annuale decide quale somma destinare al Programma. La quota di rifugiati da accogliere è invece stabilita annualmente da un atto amministrativo del governo. Questa quota è in teoria di 500 rifugiati, ma in realtà il primo anno probabilmente avrebbe dovuto essere leggermente più bassa, tant'è che alla fine si è deciso di accogliere solo 150 persone. Ciò è stato dovuto a un errore di valutazione per quanto riguarda gli enti locali, il cui coinvolgimento è stato organizzato con troppo ritardo rispetto alle missioni *in loco* e alle selezioni, con la conseguente difficoltà nel trovare comuni disposti ad accettare un numero adeguato di rifugiati.

Nonostante tutto si può ad ogni modo affermare che adesso l'Home Office ha superato i primi ostacoli e sta reimpostando il programma in modo più fluido ed efficace. I prossimi anni quindi probabilmente registreranno un notevole incremento della quota.

A differenza della Svezia, la Gran Bretagna non effettua selezioni via dossier. I beneficiari del programma sono scelti unicamente tramite missioni *in loco*. Si ritiene che questa scelta dia la possibilità di essere più preparati in fase di integrazione del rifugiato, in quanto *in loco* si prende nota di tutte quelle informazioni necessarie a poter offrire un programma di integrazione veramente efficiente.

I criteri di selezione, supervisionati dal governo centrale, si concentrano principalmente sul bisogno di protezione. Il potenziale di integrazione non viene considerato che in seconda battuta. Elemento essenziale è il fatto che lo *status* giuridico delle persone da selezionare si basi sui criteri stabiliti dalla Convenzione del 1951.

Le missioni *in loco*, attuate da membri dell'Home Office, non prevedono generalmente la presenza di rappresentanti dell'*Intelligence* britannica, la quale comunque offre ai componenti delle missioni una formazione su alcuni argomenti specifici legati alla sicurezza.

Inizialmente si è tentato di inviare una persona in pianta stabile nelle regioni interessate. L'idea si è rivelata troppo costosa. Quindi di fatto si invia direttamente una missione *ad hoc*, che torna con i dossier delle interviste effettuate. Le decisioni vengono prese in Gran Bretagna e in seguito si organizza un'altra missione per il viaggio il trasferimento e altri dettagli pratici. L'Home Office ha ritenuto di organizzarsi in questo modo per evitare casi di frode, e anche per far sì che siano più persone ad analizzare i casi, senza correre il rischio di essere in alcun modo influenzati da situazioni contingenti, anche di carattere emotivo.

Le persone da intervistare sono selezionate essenzialmente dall'UNHCR. Non appena si ricevono i rapporti dell'Alto Commissariato, prima di andare a fare le vere e proprie interviste, si esegue un esame preliminare dei casi, onde evitare di intervistare persone che per qualche ragione specifica sarebbero ad ogni modo non selezionabili (ad esempio si selezionano solo comunità abbastanza rappresentate, in quanto il programma prevede l'integrazione di piccole comunità di rifugiati). I paesi di primo asilo non hanno alcun ruolo. Come d'altronde le ONG. Ci si rivolge invece al Foreign Office per avere informazioni particolari sui paesi dove si interviene o per verificare la sussistenza di rapporti diplomatici particolarmente delicati, tali da essere presi in considerazione nel corso delle missioni.

Inoltre, prima di effettuare le interviste, viene preparato un volantino informativo dove si spiega cos'è il programma e come funziona. Infatti non sempre il *Resettlement* è la soluzione adatta per tutti (come nel caso di famiglie numerose, che alcune volte sarebbero costrette a dividersi), e in questo modo di vuol far sì che i rifugiati conoscano tutti i dettagli del programma. Non esistono nel GPP vere e proprie procedure d'urgenza, anche se esiste la possibilità di velocizzare alcuni casi.

Per il 2005 la quota è stata composta da: 129 liberiani provenienti dai campi in Sierra Leone e Guinea; 74 sudanesi provenienti dall'Uganda, 27 congolesi (RDC) dall'Uganda (N.d.A. si prevede anche di selezionare circa 80 congolesi dai campi dello Zambia); 51 birmani dalla Thailandia.

### ***Il Programma statunitense***

Il Programma di Reinsediamento statunitense (USRP - United States Resettlement Programme) è il sicuramente il primo programma del mondo per quantità di rifugiati accolti.

Infatti gli Stati Uniti reinsediano sul loro territorio un numero di rifugiati che si aggira intorno a una media di circa 40000 persone l'anno.

La quota stabilita dal Presidente per l'anno 2006 è stata di 70000 rifugiati. A causa però di un finanziamento non adeguato deciso dal Congresso, probabilmente la quota effettiva si aggirerà intorno a 50000 persone. Occorre altresì considerare come, dall'11 settembre 2001, il numero di rifugiati accolti negli USA abbia registrato un netto calo, dovuto a chiari motivi di politica internazionale, arrivando a toccare il minimo storico di 27111 rifugiati nel 2002.

Gli ultimi due anni stanno ribaltando la tendenza, con una quota che ormai sembra crescere sempre di più.

Il principale organismo che si occupa dell'USRP è il Dipartimento di Stato che propone al Congresso la quota decisa dal Presidente e indica i paesi di primo asilo dove intervenire.

Una volta che il Congresso dà il suo assenso e stabilisce il finanziamento, il programma viene messo in pratica.

La scelta dei paesi in cui intervenire si basa essenzialmente su criteri di vulnerabilità e di protezione dei rifugiati, ma allo stesso tempo prende in considerazione elementi di politica estera e preoccupazioni legate alla sicurezza nazionale.

I rifugiati che possono essere ammessi al programma statunitense devono, in linea di massima, avere i seguenti requisiti: rientrare nella definizione di rifugiato contenuto nell'*US Immigration and Nationality Act*; rientrare in quella categoria di rifugiati definita dal Presidente di particolare interesse umanitario per gli Stati Uniti; non devono essere già reinsediati in un altro paese.

Le categorie che possono essere selezionate sono, molto schematicamente, tre: individui segnalati da UNHCR, ambasciate, ONG; gruppi o etnie di particolare interesse umanitario per gli Stati Uniti; casi di riunificazione familiare.

E' da notare inoltre una grossa differenza giuridica con l'Europa: negli Stati Uniti il termine *Refugees* viene utilizzato solo per i rifugiati beneficiari del programma di Reinsediamento; i richiedenti asilo spontanei invece, una volta che viene accolta la loro domanda d'asilo, vengono chiamati *Asylees*.

Ciò che colpisce nell'USRP, oltre alla dimensione della quota, neanche minimamente paragonabile a quella dei paesi europei, è che il programma prevede il coinvolgimento di molti attori. Il Dipartimento di Stato dà il compito di effettuare le selezioni a un organismo chiamato OPE (Overseas Protection Entity) formato, di volta in volta e a seconda dei paesi in cui si interviene, da rappresentanti di ONG, dell'IOM, e di ambasciate statunitensi. L'OPE, una volta effettuata la selezione, si occupa anche delle fasi successive, inclusi esami medici e orientamento culturale.

Gli USA quindi non prevedono una selezione via dossier, ma neanche vere e proprie missioni *in loco*. Hanno direttamente a disposizione un organismo sempre attivo e flessibile nella sua composizione, che per tutto l'anno si occupa della selezione, delle interviste e di tutte le attività nei paesi di primo asilo. Considerata la mole di beneficiari del programma non potrebbe essere diversamente, ed è interessante il fatto che, in pratica, il Dipartimento di Stato si occupi essenzialmente della fase politica e decisionale, ma che poi si limiti a svolgere un ruolo di osservatore, demandando l'attività pratica a un organismo solo in minima parte governativo, ma che si basa in maniera rilevante sulle ONG (che, come si vedrà, hanno un ruolo fondamentale anche nei programmi di integrazione).

La scelta di demandare molte funzioni a elementi non governativi incontra però un limite: l'obiettivo delle autorità statunitensi infatti è quello di raggiungere un equilibrio tra attività umanitaria e preoccupazione di sicurezza nazionale e quindi, da qualche anno, si è deciso di affidare la decisione finale su ogni persona selezionata al DHS (Department of Homeland Security), il nuovo ministero che si occupa della sicurezza interna.

Inoltre, per poter meglio svolgere questo compito da quest'anno è stato creato, all'interno del DHS, un nuovo organismo: i Refugee Corps. Si tratta di un "corpo", basato a Washington, i cui membri per una buona metà dell'anno si trovano in missione nei paesi di primo asilo per effettuare interviste, mentre per l'altra metà restano nella capitale per supportare le operazioni all'estero, identificare eventuali casi di frode, e in generale far sì che il programma funzioni alla perfezione.

Per quello che riguarda le attività di selezione ciò che veramente guida il Programma statunitense è comunque l'alto spirito umanitario: come già accennato, gli Stati Uniti non considera-

no affatto il potenziale di integrazione, ma unicamente la vulnerabilità e il bisogno di protezione dei rifugiati.

Questa filosofia, se a parole viene seguita da molti altri paesi (e a volte il dubbio che si tratti solo di parole appare legittimo), per quello che riguarda gli USA rappresenta effettivamente una realtà, e ciò, all'occhio dell'osservatore, appare in un certo senso come un fatto singolare.

Infatti, se gli USA sono coloro che più di tutti non considerano il potenziale di integrazione dei rifugiati, essi però prevedono, a differenza della maggior parte degli altri paesi di Reinsediamento, un programma di integrazione privo di ogni aspetto assistenzialista o di aiuto sociale, e che si basa essenzialmente sull'immediata integrazione dei rifugiati nel mondo del lavoro.

Per quanto riguarda le principali aree di provenienza del 2005, gli Stati Uniti hanno reinsediato 13.019 rifugiati provenienti dalla Somalia, 8780 dai territori dell'ex Unione Sovietica, 7047 dalla Liberia, 5995 dal Laos, 3500 dal Sudan, 2954 da Cuba, 2668 dall'Etiopia, 1769 dall'Iran 1054 dalla Birmania, 1000 dal Vietnam, 910 dall'Afganistan, 568 dalla Colombia.

## LE ATTIVITÀ DI ORIENTAMENTO E DI TRASFERIMENTO DEI RIFUGIATI

### *Il Programma svedese*

Una volta selezionati rifugiati beneficiari del Programma, hanno inizio tutte quelle attività pratiche utili all'attuazione del trasferimento in Svezia.

Innanzitutto la Svezia ha previsto che, prima di lasciare il Paese di Primo Asilo, i rifugiati ricevano una preparazione su ciò che li aspetta.

Viene quindi loro proposta una breve sessione di orientamento culturale, consistente nello spiegare, in termini molto generali, quali sono i punti salienti della cultura svedese e cosa li aspetta una volta arrivati in Scandinavia.

Parallelamente all'orientamento culturale è anche prevista una preparazione psicologica per abituare le persone al grande cambiamento che le aspetta, e anche per spiegare che non tutto sarà così facile come potrebbero immaginare. Si tratta di un'attività molto importante: infatti in seguito a questa formazione vi sono stati casi in cui alcuni rifugiati si sono rifiutati di andare in Svezia, non ritenendolo più un paese adatto a loro.

A differenza di altri programmi, la Svezia non prevede particolari controlli medici, se non legati alla capacità fisica delle persone di sostenere il viaggio in aereo.

Di tutti i dettagli pratici riguardanti il viaggio vero e proprio si occupa invece l'IOM, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. La collaborazione con il governo svedese dura da anni ed è considerata estremamente proficua. Non esiste però nessun accordo scritto che sancisce formalmente tale collaborazione, anche se ultimamente sono stati avviati dei colloqui per la formalizzazione della collaborazione esistente.

L'IOM quindi si occupa dei *post-acceptance* e *identity checks*, dell'acquisto di biglietti aerei e dell'imbarco dei rifugiati sui voli.

Nella maggior parte dei casi vengono utilizzati aerei di linea: l'IOM tra l'altro ha degli ottimi accordi con molte compagnie aeree, dalle quali può acquistare biglietti a prezzi estremamente scontati.

Tutte le spese riguardanti il viaggio sono anticipate dall'IOM e sono rimborsate, a fondo perduto, dal governo svedese.

I documenti di viaggi dei rifugiati sono forniti dall'Ambasciata svedese, che concede il visto necessario alla partenza, o, nel caso in cui la persona non dovesse avere il passaporto, emette un "Emergency Alien Passport" valido per il solo viaggio di andata in Svezia.

Al momento del loro arrivo ai rifugiati viene dato un permesso permanente come "Quota Refugee". Hanno praticamente gli stessi diritti di un cittadino svedese, a parte alcuni aspetti. Possono chiedere la cittadinanza svedese dopo 4 anni. Dal punto di vista giuridico lo *status* di Rifugiato necessita di un altro permesso, che può essere comunque fornito, previa esplicita richiesta.

### *Il Programma britannico*

Anche la Gran Bretagna prevede un pre-orientamento culturale e una preparazione psicologica. Quest'ultima in realtà fa parte di una più ampia serie di controlli medici, che il governo di Londra vuole siano portati a termine prima che i rifugiati partano. Come si è visto, questa pratica non viene seguita dalla Svezia. Londra invece ritiene necessari tali controlli, che vengono effettuati in modo alquanto approfondito. I motivi addotti dalle autorità britanniche sono tre: - assicurare che i rifugiati possano essere trattati adeguatamente una volta giunti in UK; - evitare che ci siano rischi per la salute pubblica sul territorio nazionale; - per motivi di costi, che non si



vuole siano eccessivamente esorbitanti per la Sanità Pubblica. Uno di questi tre motivi può causare una bocciatura nel processo di selezione da parte del Ministero. Fino ad ora però sono stati trovati solo 3 casi di HIV, che sono stati accettati. Ad ogni modo il governo inglese ha potuto verificare che la percentuale di malattie registrate nei campi profughi - come l'HIV - è nettamente inferiore rispetto alla percentuale registrata a livello nazionale nei paesi di primo asilo che li ospitano.

Come nel programma svedese, anche nel Gateway Protection Programme la fase del trasferimento e del viaggio dei rifugiati è di fatto curata essenzialmente dall'IOM.

Il governo di Londra ha ritenuto di formalizzare la collaborazione tramite la firma di un accordo ufficiale che ne regola i dettagli. Fondamentalmente la parte del viaggio in aereo viene pagato, in forma di anticipo, dall'IOM, che viene completamente rimborsato. Vengono utilizzati voli di linea e di norma non vengono fatti partire più di 20-25 rifugiati alla volta. Di solito nel giro di due settimane si fa arrivare l'intero gruppo a scaglioni. Chiaramente accompagnati da membri dell'IOM. I Rifugiati viaggiano con un documento che gli permette di fare un viaggio di sola andata, emesso dall'Ambasciata e, qualche giorno dopo il loro arrivo, gli viene fornito un permesso permanente: uno "Special Refugee Status for the Gateway Protection Programme". Il documento viene emesso dall'Home Office.

Ciò che rende unico il ruolo dell'IOM nel Gateway Protection Programme è il fatto che, una volta arrivati in Gran Bretagna, l'IOM si occupa anche di una ulteriore sessione di orientamento culturale, che ha luogo in genere nei pressi dell'aeroporto di arrivo, prima che i rifugiati vengano inviati nel loro comune di destinazione.

L'impressione è che il ruolo che viene affidato all'IOM rivesta una grande importanza. Le autorità di Londra dimostrano di apprezzare enormemente il lavoro svolto dal proprio partner, e d'altronde occorre sottolineare come effettivamente l'IOM porti avanti un'attività estremamente impegnativa. La capacità dell'IOM di spostare e utilizzare team di esperti (in particolare medici) da un paese di primo asilo all'altro è considerata impressionante, e di conseguenza essenziale nel concreto svolgimento delle attività di Reinsediamento. Il successo di questa collaborazione, secondo il parere dell'Home Office, risulta come uno dei punti di forza del programma.

### ***Il Programma statunitense***

Gli Stati Uniti, una volta ricevuto l'approvazione del DHS sui rifugiati da ammettere sul territorio americano, prevedono che prima della partenza vengano portate a termine tre fasi.

La prima di questa fasi consiste nei controlli medici. Tutti i rifugiati devono avere un'approvazione medica da un dottore certificato dal Sistema Sanitario Nazionale. In alcuni casi questi controlli sono eseguiti da medici locali, provvisti della certificazione necessaria e garantiti dalla ambasciate *in loco*. Nella maggior parte dei casi però è l'IOM che si occupa dei controlli.

Di fatto le condizioni mediche non portano a una cancellazione dal programma, piuttosto i casi più gravi ricevono un'autorizzazione limitata a pochi mesi: devono sottoporsi ad esami anche una volta arrivati negli USA e le organizzazioni che si occuperanno di loro devono provvedere a trattarli in modo adeguato.

La seconda fase è quella riguardante la "suddivisione" dei singoli casi per ONG: in pratica le ONG che si occuperanno dell'integrazione dei rifugiati in America si vedono assegnati i singoli casi prima della loro partenza. Si tratta di un'operazione piuttosto complessa che è attuata tramite varie riunioni nel corso delle quali vengono settimanalmente studiati i casi secondo una lista che indica i paesi di origine, la grandezza della famiglia, i nomi e l'età degli eventuali componenti della nucleo familiare, l'appartenenza religiosa, le necessità mediche, ecc.

Dopo questa attività di "assegnazione" di casi, si passa alla terza fase, che è quella dell'orientamento culturale, generalmente organizzato una o due settimane prima della partenza.

Di questa operazione si occupano le organizzazioni che fanno parte dell'OPE, e quindi sia le ONG sia, anche in questo frangente, l'IOM.

Nel caso statunitense l'importanza dell'orientamento culturale appare quanto mai essenziale.

Infatti in genere gli Stati Uniti, forse più di ogni altro paese, vengono visti dai rifugiati come la "terra promessa" in cui i loro problemi saranno risolti. Questa visione è del tutto fuorviante e rappresenta un problema: come si vedrà, tra tutti i paesi di Reinsediamento, gli Stati Uniti sono proprio il paese di forse più difficile approccio per i rifugiati, perlomeno inizialmente. Le attività di orientamento culturale sono quindi fondamentali: occorre spiegare bene cosa aspetterà i rifugiati una volta arrivati in USA, prepararli all'idea che dovranno darsi molto da fare e impegnarsi a fondo. Da ciò che siamo riusciti a verificare, proprio alla luce di questi particolari, sembra che in questo caso l'IOM appaia meno efficace delle ONG americane nel tracciare un quadro più completo delle difficoltà e delle sfide che i beneficiari del programma dovranno affrontare.

Terminate le tre fasi descritte l'IOM si occupa del trasferimento vero e proprio. In questo caso il costo del viaggio viene rimborsato dal governo statunitense, ma non viene offerto ai rifugiati: si tratta infatti di un prestito e quindi non appena possibile essi dovranno restituire al governo di Washington la somma anticipata.

Infine, per quello che riguarda la sicurezza, va sottolineato come dopo il 2001 sia stato richiesto all'IOM di intensificare i controlli sull'identità delle persone che si imbarcano. I controlli vengono effettuati quindi con molta attenzione, e, una volta arrivati nell'aeroporto americano di destinazione, vengono nuovamente ripetuti, questa volta insieme a funzionari del Department for Homeland Security.

## L'INTEGRAZIONE NEI PAESI DI REINSEDIAMENTO

### *Il Programma svedese*

La Svezia può essere per molti versi considerata la rappresentante di un modello di integrazione che, in linea di massima, contraddistingue un po' tutti i paesi di Reinsediamento nord europei.

La caratteristica principale del programma è la sua forte impronta "sociale". Ciò appare d'altronde inevitabile, in quanto gli svedesi non fanno altro che trasferire nell'ambito del Reinsediamento e delle politiche di integrazione degli stranieri quella che è la loro visione dell'organizzazione politica e sociale dello Stato.

Se quindi la filosofia che implica un supporto dello Stato nei confronti del cittadino "dalla culla alla tomba" - frase simbolo di un concetto di *welfare state* che ha fatto la storia del nord Europa - resta ancora viva, non stupisce certo che il Reinsediamento svedese sia caratterizzato da una forte componente "assistenzialista".

Di fondamentale importanza è, nell'integrazione svedese, la fase di preparazione del programma: una volta finite le attività di selezione e di orientamento i rifugiati vengono trasferiti in Svezia, ma, prima del loro arrivo, l'Integration Board – ente che gestisce la fase di accoglienza - conclude un accordo con le Municipalità interessate a far parte del programma e, a seguito delle selezioni operate dal Migration Board, stabilisce con esse quanti e quali rifugiati faranno parte dei rispettivi programmi di integrazione. In questo modo le Municipalità sono già a conoscenza, prima del loro arrivo in Svezia, del numero e dell'identità dei rifugiati di cui si devono occupare. Le municipalità coinvolte al momento sono ben 130.

Non appena arrivati in Scandinavia i rifugiati – cui viene immediatamente dato un permesso di soggiorno a tempo indeterminato come *Quota Refugee* - vengono direttamente alloggiati negli appartamenti che le Municipalità che si occuperanno di loro gli hanno destinato.

Ciò che colpisce, ma che nella realtà svedese appare tuttavia logico, è che, una volta alloggiati, i beneficiari del Reinsediamento seguono gli stessi programmi di integrazione dei rifugiati arrivati spontaneamente.

Questi programmi durano 2 o al massimo 3 anni, e comunque, al termine di questo periodo, i rifugiati diventano beneficiari del sistema comune a tutti i cittadini e usufruiscono perciò dell'ampio supporto dello stato sociale svedese. Quindi di fatto è difficile determinare se i rifugiati al termine dei 3 anni siano diventati economicamente auto sufficienti in quanto il loro passaggio ad un sistema contraddistinto comunque da forti aiuti sociali rende la loro necessità di indipendenza economica sicuramente non fondamentale per la loro sopravvivenza. D'altronde non esistono neanche statistiche in tal senso e sarebbero ad ogni modo di difficile realizzazione in quanto le municipalità, appunto, inseriscono nello stesso programma sia rifugiati sia beneficiari del programmi di Reinsediamento: sarebbe estremamente complicato distinguere le due figure.

La mancanza di tali statistiche denota una preoccupazione relativamente limitata riguardo all'esito dei programmi, in quanto la fiducia nel sistema sociale svedese elimina qualsiasi ansia di integrazione economica: i rifugiati, comunque vada, una volta inseriti nel sistema, riusciranno a sopravvivere in modo decente. Certo, rispetto a venti anni fa (quando i problemi di budget erano un qualcosa di assolutamente sconosciuto e neanche immaginabile) le Municipalità stanno cominciando a essere più preoccupate dalla velocità di integrazione dei rifugiati, ma anche questo appare al momento un fenomeno abbastanza relativo.

Ogni municipalità ad ogni modo ha un proprio programma (oltre a trovare l'alloggio, trovano il lavoro, si occupano dell'educazione, ecc.). Di fatto coordina le attività create *ad hoc* e gestite insieme a Job Centres, Scuole, ecc. (a volte si siglano degli accordi scritti in tal senso). In alcune municipalità i programmi di integrazione sono più complessi in quanto si tratta di aree più congestionate ed è meno facile trovare alloggi o lavoro: è il caso, ad esempio, di Stoccolma, Goteborg, Malmoe.

Alcune ONG in teoria a volte possono occuparsi di corsi di formazione professionale o di altro, ma il loro ruolo è risultato sempre meno importante, essendo la maggior parte del lavoro portato avanti da enti pubblici. Un esempio lampante di ciò è il caso della Croce Rossa Svedese che, dopo aver ricoperto per anni un ruolo estremamente attivo, si è in seguito disinteressata del lato più pratico del programma giudicando il proprio intervento quasi superfluo nel contesto in cui si trovava a operare. Di qui la decisione di limitarsi ad effettuare una intensa attività di *lobbying* in campo nazionale e internazionale.

Se quindi, alla luce di quanto affermato, i problemi di sopravvivenza non risultano prioritari proprio a causa della forte presenza di aiuti statali, il rischio che una politica di assistenzialismo endemica possa essere un ostacolo alla reale integrazione dei rifugiati è invece presente.

Per evitare ciò si è fatto in modo che l'approccio con la nuova realtà sia attuato grazie al coinvolgimento delle comunità etniche già presenti sul territorio, che danno una mano ai nuovi arrivati. L'Integration Board a volta crea il contatto tra i rifugiati che vogliono fare da guida. Il rovescio della medaglia è che, se esagerato, tale contatto con connazionali potrebbe rallentare in parte il processo di integrazione nella società svedese. E' da sottolineare come si registri un certo numero di rifugiati che lavora nell'ambito delle strutture che si occupano di migrazione: ad esempio il 30 per cento delle persone che lavora presso l'Integration Board è straniera (per lo più rifugiati e immigrati economici, ma anche cittadini comunitari).

I rifugiati reinsediati, come i rifugiati arrivati spontaneamente, hanno in pratica gli stessi diritti di un cittadino svedese. L'unica differenza riguarda il diritto di voto. Possono votare solo nelle elezioni riguardanti le municipalità: per votare a livello nazionale devono avere la cittadinanza svedese, che ad ogni modo può essere richiesta dopo 4 anni di residenza.

In conclusione il giudizio sul sistema di integrazione non può essere che positivo, ma appare quanto mai evidente come si tratti di un sistema difficilmente trasferibile in contesti socio economici diversi, come quello italiano o di altri paesi dell'Europa meridionale. Il successo del programma è quindi legato intimamente al contesto nel quale viene messo in pratica, ma rappresenta comunque un importante punto di riferimento. Il fatto che il programma sia il più longevo del continente fa sì che, in Europa, sia anche quello a cui guardare con maggiore interesse. Infatti col tempo sono state probabilmente apportate tutte quelle migliorie e assestamenti di cui un programma di tale entità ha inevitabilmente bisogno nei suoi primi anni di vita.

Per questa ragione anche la Gran Bretagna e il Brasile prima di cominciare il loro programma di Reinsediamento hanno studiato a fondo il modello svedese attraverso missioni in loco. E nel caso in cui l'Italia dovesse in futuro iniziare un proprio programma, sarebbe senz'altro utile approfondire una collaborazione con la Svezia in tal senso.

### ***Il Programma britannico***

La principale caratteristica che salta all'occhio nell'ambito del programma britannico è senz'altro l'esiguo numero di municipalità coinvolte – solo 2, Sheffield e Bolton – nel programma di integrazione.

Questo è stato il principale ostacolo incontrato dalla autorità inglesi nel corso del primo anno

di realizzazione del *Gateway Protection Programme*. La causa di tutto ciò è stata principalmente la forte pressione politica che l'Home Office ha dovuto inizialmente affrontare spinti dalle autorità governative a dare inizio al programma in tempi record, non è stata dato sufficiente spazio alle attività di coinvolgimento delle Municipalità, il cui atteggiamento di scarsa collaborazione si è dimostrato più sviluppato del previsto.

Il problema è ad ogni modo in corso di risoluzione: altre 5 municipalità hanno di fatto dato il consenso ad accogliere rifugiati, e dai prossimi anni la quota, che come si è detto è stata limitata a 150, potrà raggiungere i 500 casi previsti.

Una volta arrivati all'aeroporto i rifugiati vengono ricevuti da ONG. Vengono portati per due o tre giorni in un albergo, e seguono un breve programma di orientamento culturale. Sono due o tre giorni in cui si consolida ulteriormente la preparazione culturale già ricevuta nel campo profughi. A quel punto vengono ospitati dalle autorità locali. Di fatto il programma di integrazione, a differenza della Svezia, è gestito quasi per intero dalle ONG operanti nel settore, cui Home Office ed enti locali demandano tutti gli aspetti pratici.

Si tratta di un programma di integrazione che dura solo dodici mesi, ma è il tempo considerato ottimale per un'integrazione veloce e per evitare rischi di assistenzialismo.

Quando arrivano nelle città dove vivranno i rifugiati sono alloggiati negli appartamenti a loro destinati. Si tratta di appartamenti di proprietà o del comune o di privati. Un ufficio specifico che collabora con il comune e con le ONG si occupa di trovare casa ai rifugiati beneficiari del programma nonché di risolvere tutte le difficoltà relative all'alloggio (pratiche burocratiche ma anche problematiche concernenti la manutenzione degli appartamenti). Fino ad adesso la ricerca di case è stata sostanzialmente un successo. Si è cercato di non far vivere i rifugiati troppo vicini, in modo da poter spingere gli stessi ad integrarsi più facilmente con la comunità locale, e gli appartamenti trovati sono stati all'incirca tutti simili. Un dato che è risaltato è stata la necessità di offrire dei servizi sostanzialmente uguali a tutti i rifugiati, in quanto i rari casi in cui ci sono avute piccole disparità (in particolare nella qualità delle case) hanno provocato qualche dissapore. Il problema che andrà verificato in futuro sarà la disponibilità dei proprietari di casa privati a rinnovare il contratto di affitto a un prezzo immutato, in quanto si teme che potrebbero preferire riaffittare gli alloggi a un prezzo superiore (il mercato delle case in Gran Bretagna è in crescita continua).

Le ONG per il resto si occupano dei corsi di lingua, dell'iscrizione ai job centres, dell'organizzazione delle attività di aggregazione, ecc. A Sheffield ad esempio è il British Refugee Council ad occuparsi di tutte queste attività e a gestire a tal scopo i finanziamenti forniti dalle municipalità (e versati dal governo centrale).

In questo momento il governo sta verificando quale sia stato il risultato del primo programma di integrazione. Ci si aspetta, in linea di massima, che la maggior parte dei rifugiati sia capace di trovare un lavoro dopo 18 mesi, ossia si pensa che dopo i 12 mesi di programma ce ne vogliano altri sei perché si possano raccogliere i primi frutti.

L'esperienza ad ogni modo appare ancora troppo limitata, e non si possono esprimere considerazioni definitive. Ciò che appare tuttavia certo è che, affinché il programma possa funzionare, occorre prestare molto impegno all'apprendimento della lingua. Questa è infatti la chiave di volta dell'intero programma di integrazione, e la differenza la si è vista a Sheffield, dove tra rifugiati birmani (un'etnia che ha incontrato molte difficoltà nell'apprendimento della lingua) e liberiani (che invece sono madre lingua inglese), si è potuto notare come i secondi abbiano avuto una facilità maggiore ad adattarsi alla nuova realtà.

I rifugiati hanno essenzialmente gli stessi diritti dei cittadini britannici, a parte il diritto di voto. Lo *status* loro garantito viene assicurato tramite un permesso permanente: si chiama "Special

Refugee Status for the Gateway Protection Programme", e viene loro consegnato qualche giorno dopo il loro arrivo e che viene emesso dall'Home Office.

La cittadinanza può essere richiesta dopo 5 anni.

Come nel caso svedese, il programma inglese è caratterizzato dal contesto in cui viene attuato. Anche se al momento è troppo presto per dare un giudizio definitivo su un programma così recente, il processo di integrazione pare svolgersi con un certo successo. L'impronta data al *Gateway Protection Programme* risente senz'altro della filosofia liberista che caratterizza la società inglese: si è cercato di evitare ogni forma di assistenzialismo, senza per questo trascurare un certo aiuto sociale, e, anche se la situazione può variare da città a città, occorre sottolineare come i rifugiati si trovino comunque a vivere in un contesto caratterizzato da un mercato del lavoro piuttosto flessibile e con un tasso di disoccupazione relativamente basso. Inoltre un elemento da prendere in considerazione è anche il fatto che quella inglese è una società molto abituata alla multiculturalità.

Il programma inglese può essere in conclusione indicativo per capire quali siano le difficoltà che si possono incontrare quando si inizia un'attività di tali dimensioni. Ciò può essere utile nella gestione della prima fase di un programma pilota italiano. In particolare l'esempio inglese mostra quanto sia basilare preparare per tempo i rapporti di collaborazione con le municipalità in vista di un'efficace realizzazione delle varie fasi del programma: dal rispetto della quota prevista alle attività di integrazione *in loco*.

### ***Il Programma statunitense***

Lo United States Resettlement Programme prevede un programma di integrazione del tutto diverso dai modelli europei.

Come già accennato le agenzie coinvolte (le 9 ONG e lo Stato dell'Iowa) selezionano i rifugiati di cui si dovranno curare nel corso di riunioni settimanali. Si tratta chiaramente di un numero importante, e il programma è attivo tutto l'anno, con un picco di arrivi nel periodo autunnale.

Le ONG sono finanziate, supportate e, per molti versi, controllate, dall'ORR – Office of Refugee Resettlement del Department of Health and Justice.

L'ORR pianifica, sviluppa e dirige un programma di assistenza per i rifugiati, portato avanti praticamente dalle ONG coinvolte.

Il finanziamento che viene dato alle agenzie è estremamente limitato: per ogni rifugiato esse ricevono 850 dollari, di cui 425 per spese amministrative e 425 per il rifugiato stesso.

Le agenzie valutano, a seconda della necessità dei casi, in quale Stato inviare i rifugiati. La scelta è dettata dalla rete di associazioni locali che a loro volta sono affiliate alle stesse agenzie, e al tipo di supporto nel quale sono meglio attrezzate e specializzate.

Una volta giunti nello Stato di destinazione i rifugiati hanno diritto a 8 mesi di assistenza medica e hanno la possibilità di scegliere un programma di integrazione proposto loro dall'agenzia. Non tutti gli Stati hanno la possibilità di offrire tali programmi.

Di base il programma principale è il "Refugee Cash Assistance", che prevede un periodo di supporto finanziario di 8 mesi. Il programma offre il seguente aiuto economico (al mese): 155 dollari per una singola persona; 235 dollari per una famiglia di due persone; 330 dollari per una famiglia di 4 o più persone. Non è previsto un aiuto per il pagamento dell'affitto.

Si tratta di un programma che non richiede particolari impegni: il rifugiato può nel frattempo imparare la lingua e cercare lavoro senza essere costretto ad accettare qualsiasi offerta. Appare chiaro però che l'aiuto previsto non è assolutamente sufficiente alla sopravvivenza e al pagamento degli affitti. Tale programma infatti è essenzialmente accettato dai casi di riunificazione

familiare, ossia da rifugiati che ricevono comunque l'aiuto della famiglia e della comunità di connazionali che li accoglie. Si tratta quindi una buona scelta solo per i casi Priorità 3.

In alcuni Stati i rifugiati hanno la possibilità di scegliere un altro programma: il "Match Grant Programme". Tale opzione prevede un supporto della durata di solo 3 mesi, ma secondo il seguente aiuto finanziario mensile: 200 dollari per una persona; 400 dollari per una famiglia composta da due persone; 480 dollari per una famiglia composta da 4 persone o più. Inoltre viene offerto anche il pagamento di 2 mesi di affitto. In cambio però il beneficiario è costretto a dire di sì a qualsiasi offerta accettabile di lavoro che gli viene presentata, dove per accettabile si intende: un posto pagato non meno del salario minimo previsto dalla legge, e raggiungibile facilmente con i mezzi pubblici.

Appare molto chiaro come lo spirito del programma americano sia quello di forzare i rifugiati a trovare un lavoro il prima possibile. L'auto sufficienza è infatti la parola d'ordine dell'USRP: occorre che il beneficiario del Reinsediamento raggiunga quanto prima (l'obiettivo fissato a livello governativo è 180 giorni) la possibilità di rendersi indipendente da qualsiasi aiuto.

Quindi trovare lavoro è la priorità assoluta: anche precedente all'apprendimento della lingua. La lingua infatti, nella filosofia del programma, la si impara direttamente lavorando e cominciando a far parte quanto prima della società americana.

Tale obiettivo sarebbe impossibile, vista la carenza di fondi statali, senza il supporto delle comunità locali. Se ad esempio prendiamo il caso della Georgia, risulta lampante come le comunità, in particolare legate a organizzazioni religiose (nella sola Atlanta ci sono 300 parrocchie) rendano possibile il programma.

In particolare è fondamentale la funzione delle cosiddette *sponsorships*, utilissime nelle prime attività di appoggio e accoglienza dei rifugiati.

Per sponsor si intende una gruppo facente parte di una comunità che accetta di offrire volontariamente e gratuitamente una serie di servizi di accoglienza ai rifugiati. Le responsabilità dello sponsor includono: - incontrare i rifugiati all'aeroporto e portarli nell'appartamento loro destinato; - provvedere alle necessità dell'alloggio (in particolare trovare il mobilio); - provvedere alle necessità primarie del rifugiato (cibo, vestiti) per almeno 30 giorni; - iscrivere i bambini a scuola e assistere gli adulti nell'apprendimento dell'inglese; - assistere i rifugiati nella ricerca di lavoro; - occuparsi di ulteriori sessioni di orientamento culturale; - offrire la propria amicizia ai rifugiati.

Il ruolo degli sponsor e delle comunità, come si intuisce, rappresenta la base del programma di integrazione, e nei fatti l'impegno principale delle ONG è proprio quella di garantire un numero di sponsor tale da poter offrire un servizio costante nel tempo.

Con l'aiuto dello sponsor e della comunità, con l'aiuto della ONG locale che comunque rappresenta un punto di riferimento (in particolare riguardo alla ricerca di lavoro, per il quale viene realizzata una grossa attività di supporto) e con l'aiuto dei programmi statali, alla fine il programma prevede che circa il 90 per cento dei rifugiati reinsediati lavori dopo sei mesi.

Tale obiettivo, in un certo senso imposto dal governo centrale, dà quindi un'impronta piuttosto aggressiva al programma. Infatti le ONG spingono i beneficiari del Reinsediamento a trovare quanto prima un lavoro perché sanno che dal rispetto dell'obiettivo richiesto dipende il grado di coinvolgimento che l'ORR può decidere di riservare ad ogni agenzia per l'anno successivo.

Se a prima vista quindi il programma statunitense può sembrare esageratamente difficoltoso per i rifugiati, occorre dire che esso è appoggiato fondamentalmente da tutti gli attori coinvolti. L'obiettivo del 90 per cento è d'altronde spesso raggiunto e quindi, dati alla mano, il programma viene considerato un successo.

È chiaro però che un'impostazione di questo tipo trova la sua ragion d'essere in un contesto estremamente *sui generis* come quello americano. Infatti il mercato del lavoro negli USA è caratterizzato da una tale flessibilità che i rifugiati non incontrano nessun problema a trovare una occupazione. Anche se evidentemente cominciano da lavori di basso livello, una successiva specializzazione e una conseguente maggiore padronanza dell'inglese dà loro la possibilità di poter cambiare abbastanza in fretta e di poter crescere professionalmente.

Ciò che però colpisce, e che forse rappresenta un'esagerazione, è la scarsa attenzione data all'apprendimento della lingua. Se è infatti vero che i rifugiati desiderano lavorare sin dal loro arrivo negli USA, essi desiderano anche e soprattutto parlare la lingua, e l'idea di fargliela imparare con la pratica, seppur non priva di fondamento, sicuramente allunga notevolmente i tempi di integrazione.

Il programma di Reinsediamento statunitense quindi, per chi vuol trovare metodi di integrazione veramente efficaci, rappresenta una fonte di ispirazione importantissima, in quanto ribalta concezioni tipicamente europee, che forse nell'attuale realtà economica risultano di sempre più difficile attuazione. Per realizzare un programma di successo occorrerà probabilmente creare una sintesi tra le due diverse concezioni, l'americana e la scandinava: cercare cioè di inserire quanto prima i rifugiati nel mondo lavorativo facendo leva sul concetto di autosufficienza, senza però mettere da parte quei meccanismi di aiuto che permettano loro di potersi integrare nel tessuto sociale senza eccessivi traumi.



## II

# Piano Dante: ipotesi di un Programma italiano di Reinsediamento

## Perché un Programma italiano di Reinsediamento

L'Italia allo stato attuale sta vivendo un periodo denso di cambiamenti e di aspettative per quanto riguarda le prospettive legate alla politica sull'asilo.

La nuova normativa sulla materia, che ha portato alla creazione di 7 commissioni territoriali, e che prevede tempi molto brevi per la determinazione dello status, è in realtà inserita in una più ampia legge sull'immigrazione. Sin dal 1948 la Costituzione prevede, all'art. 10 comma 3, l'adozione di una legge organica sul diritto d'asilo. Tale legge non è mai stata realizzata, nonostante l'impegno espresso a più riprese e per diverse legislature dai vari schieramenti politici. In questo momento le associazioni impegnate nel settore a livello nazionale stanno nuovamente promuovendo un dibattito sulla Legge Asilo, e la speranza che a breve finalmente la Legge venga realizzata non pare questa volta del tutto infondata.

In una eventuale nuova legge potrebbe trovare un posto ampio e ben definito anche un piano di Reinsediamento italiano.

D'altronde, come si è visto, grazie anche alla forte pressione dell'UNHCR, l'interesse nei confronti del *Resettlement* sta diventando sempre più crescente. L'Unione europea sta spingendo gli Stati membri verso una presa di coscienza comune, essendo il nostro, l'unico continente che non utilizza in modo adeguato questo prezioso strumento.

Sta nascendo quindi la volontà politica di invertire questa tendenza. E un forte segnale in tal senso lo ha dato appunto la Gran Bretagna col suo Gateway Protection Programme. Non solo, ma tutte le organizzazioni impegnate nel settore (*in primis* l'ECRE, il Consiglio Europeo per i rifugiati e gli esuli) si stanno prodigando in un grande lavoro politico per verificare quale sia la miglior via per cominciare un programma che coinvolga l'Unione europea.

Insomma, dopo anni passati in disparte, pare proprio che, ormai, anche l'Europa intenda attuare una politica di Reinsediamento all'altezza degli altri continenti.

In questo contesto l'Italia si potrà ritagliare un ruolo chiave. La partenza di un programma di Reinsediamento italiano darebbe quindi un chiaro messaggio di coinvolgimento pratico e morale nella ricerca di soluzioni per una politica dell'asilo più equa ed efficace, e, elemento politicamente importante, rappresenterebbe un traino di indubbio valore per altri paesi. Così, nel quadro della propria tradizione di membro fondatore della Comunità Europea, l'Italia potrebbe essere con la Spagna il primo paese dell'Europa meridionale ad adottare una politica del genere e potrebbe essere tra i fondatori di un programma europeo di Reinsediamento.

## Uso strategico nell'attuale contesto italiano

Il contesto italiano, e, a dire il vero, anche quello spagnolo, mostrano un panorama estremamente diverso da quello della maggior parte dei paesi di Reinsediamento europei e mondiali.

Infatti la posizione geografica che vede collocata l'Italia al centro del Mediterraneo e crocevia di un imponente flusso di persone che arrivano in Europa alla ricerca di protezione, impone la necessità di un'analisi sui possibili effetti del Reinsediamento.

I tradizionali paesi di *Resettlement* infatti non hanno un contatto così diretto con i flussi di richiedenti asilo, né sono potenziali paesi di passaggio come l'Italia. Di qui la tendenza, avallata anche dalla dottrina prevalente nonché promossa dall'UNHCR, di non voler legare in nessun modo il flusso dei richiedenti asilo con le attività di Reinsediamento. Ciò è effettivamente giusto, in quanto il *Resettlement* è, come più volte affermato, uno strumento supplementare, un qualcosa che nulla deve togliere alle tradizionali politiche sull'asilo.

Evidentemente noi affermiamo con forza questo principio, non essendo in nessun caso d'accordo con una politica tendente a "sostituire" i richiedenti asilo spontanei con i rifugiati reinsediati.

Cionondimeno la situazione che caratterizza il nostro paese impone una riflessione su quelli che possono essere gli utilizzi strategici di un programma di *Resettlement* in Italia, utilizzi che per forza di cose non possono essere paragonati a quelli degli altri paesi europei. Se appare chiaro che nazioni come Svezia o Gran Bretagna non abbiano concrete possibilità di legare il proprio programma al flusso di richiedenti asilo, vista la loro posizione geografica, in Italia le cose possono avere un risvolto inaspettato. E quello che in un contesto diverso potrebbe essere considerato un danno in Italia può improvvisamente trasformarsi in un aspetto sorprendentemente positivo.

Spieghiamo meglio: l'Italia è un paese con un numero di richiedenti asilo tra i più bassi in Europa (parliamo di una cifra che oscilla tra i 10000 e i 14000 l'anno, risibile se paragonata ad esempio ai circa 60000 della Francia). Statistiche europee e mondiali alla mano, questo dato è evidente e qualsiasi tentativo di parlare di invasione di richiedenti asilo appare come un palese tentativo di demagogia politica. Risulta più che logico quindi che, con cifre così modeste, di tutto ci si possa preoccupare tranne che di diminuire l'arrivo di chi chiede protezione.

Invece occorre considerare quale sia il vero problema dell'Italia degli ultimi anni: quello dei *boat people*. Di persone che cioè si affidano a trafficanti di uomini e che, a bordo di imbarcazioni di fortuna, cercano di arrivare in Italia rischiando la vita. Ormai questo perverso meccanismo provoca ogni anno, con una costanza inquietante e che non accenna a diminuire, terribili tragedie: le cronache ormai non fanno altro che elencare il numero di persone morte nel tentativo di solcare il Mediterraneo.

Finora ben poco è stato fatto in tal senso, se non mettere in pratica politiche volte solo a

risolvere le emergenze concrete. Occorre invece trovare adeguati strumenti di prevenzione e di accoglienza che non rispondano solo alla necessità di affrontare l'emergenza. L'Europa intera guarda alla nostra realtà con sguardo preoccupato, e sembra proprio che il momento di programmare proposte portatrici di soluzione efficaci e durature nel medio/lungo termine non sia più procrastinabile.

In questo panorama quindi il Reinsediamento può essere utilizzato in modo funzionale.

Noi crediamo infatti che possa essere considerata seriamente la possibilità di poter prevedere, nell'ambito di un eventuale programma di Reinsediamento italiano, un intervento in quei campi profughi dove risulta che passino le persone che poi si dirigono in Libia per imbarcarsi verso Lampedusa o altri porti italiani. L'offrire a queste persone un'ipotesi di alternativa a quella di intraprendere un viaggio pericoloso verso le coste italiane potrebbe rappresentare uno (ma chiaramente non il solo) strumento utile per diminuire gli arrivi via mare. Certamente all'inizio si tratterebbe di cifre limitate, ma comunque ciò potrebbe rappresentare sempre un meccanismo grazie al quale un viaggio così rischioso non venga più percepito come l'unica opzione possibile.

Questo tipo di approccio, per certi versi rivoluzionario alla luce dell'attuale dottrina, può essere certamente inquadrato in quello che viene definito uso strategico del *Resettlement*, e che in fondo anche gli altri paesi di Reinsediamento attuano, ognuno in modo diverso. Il punto fermo è quello di mantenere sempre i criteri di base nella selezione delle singole persone, ossia il bisogno di protezione e la vulnerabilità. L'impatto non sarebbe quindi sulle persone: si tratterebbe solo di dare una priorità nella scelta dei paesi di primo asilo dove intervenire.

Sulle modalità pratica di questo uso strategico ci sarà chiaramente molto da discutere, come sugli altri strumenti da affiancare al *Resettlement*. Ma noi ad ogni modo lanciamo questa visione, che può rappresentare un motivo ulteriore per far sì che il Reinsediamento diventi presto una realtà anche per il nostro paese.

## Quale inizio per il Piano Dante

Una soluzione ideale per il programma di Reinsediamento italiano sarebbe quella di includerlo in una legge organica sul diritto d'asilo, nel momento in cui tale legge dovesse essere adottata.

Un'impostazione simile a quella che anche il governo spagnolo conta di dare al proprio futuro programma, attualmente in preparazione. Non tutti i paesi hanno preso questa decisione, come ad esempio la Gran Bretagna, ma noi crediamo che dare una base giuridica al *Resettlement* sia una soluzione nel contesto italiano auspicabile, seppur forse non strettamente necessaria.

Come anticipato il nome da noi proposto è *Piano Dante*. Le motivazioni che ci hanno portato a tale denominazione sono già state spiegate nell'introduzione. Vorremmo però aggiungere come questa scelta risponda alla necessità di rendere il Programma di Reinsediamento facilmente identificabile, liberandolo da quella patina burocratica che gli toglierebbe ogni attrattiva mediatica. E' infatti importante che il programma sia riconoscibile tramite un marchio che possa renderlo apprezzabile anche da un punto di vista prettamente comunicativo. *Piano Dante* è un nome che in un contesto europeo assumerebbe una ben precisa identità e sarebbe un bel biglietto da visita per un programma giovane. Inoltre una denominazione del genere permetterebbe al programma di essere più "vendibile" nel momento in cui, aspetto sul quale entreremo nei dettagli in seguito, si cercherà di coinvolgere nelle attività di finanziamento anche rappresentanti del settore privato.

Per quanto riguarda poi gli aspetti più pratici, alla base dell'ideazione di un programma pilota, occorre definire quale possa essere la quota iniziale di rifugiati da accogliere in Italia.

Per poter avere una maggiore libertà organizzativa, la soluzione ottimale sarebbe quella di fissare una quota massima triennale.

La quota ideale per un primo programma, che servirebbe da lancio per un'attività futura più consistente, sarebbe di circa 100 rifugiati all'anno o poco più. Tale quota, sulla base dell'esperienza inglese, rappresenta senz'altro un buon numero per poter concludere un programma di successo e per poter apportare quelle eventuali migliorie di cui un'attività come questa all'inizio avrà sicuramente bisogno.

L'aspetto che infatti appare importante per poter lanciare un programma è quello di fare in modo che all'inizio esso sia un successo. Solo sulla base di un successo iniziale infatti si potrà ricevere la spinta per poter diventare più ambiziosi e dar vita a un programma che nel giro di qualche anno presenti dei numeri tali da poter veramente "fare la differenza".

Un'iniziale quota triennale di 300-400 rifugiati sarebbe senz'altro più gestibile e soprattutto raggiungibile. Anche in questo caso la Gran Bretagna ci può servire da esempio: la quota annuale di 500 rifugiati prevista da Londra non è stata raggiunta e ciò non ha dato una buona immagine iniziale del programma britannico. Questo dimostra che un'ambizione non ben ponderata avrebbe effetti controproducenti e ciò va assolutamente evitato: cominciare lentamente e presentare casi di successo potrebbe invece creare un'atmosfera di fiducia e di credibilità per un'attività sconosciuta ai più e non esente da inevitabili critiche.

## La fase politica

Nella nostra ipotesi e proposta di programma la fase di ideazione politica del programma sarà senz'altro nelle mani del Presidente del Consiglio.

Egli, sentiti i ministri interessati, il delegato dell'UNHCR, e gli enti e le associazioni che si occupano di asilo in Italia, predisporrà ogni tre anni il documento programmatico relativo al programma stabilendo la quota massima di rifugiati da poter reinsediare in Italia.

Il documento delineerà i criteri per la selezione dei rifugiati ai fini del Reinsediamento, indicando le risorse finanziarie e amministrative necessarie e determinando le misure di integrazione.

Il Ministro dell'Interno a quel punto stabilirà sulla base del documento programmatico e con decreti annuali entro il 31 ottobre di ogni anno, la quota annuale dei rifugiati da ammettere nel territorio dello Stato.

La finanziaria annuale prevedrà quali e quanti fondi allocare per il programma di finanziamento: elemento decisivo nella determinazione della quota, anche se, come spiegheremo in seguito, sarebbe importante che le attività finanziarie non gravassero solo sulle spalle dello Stato ma anche di altri attori.

## I criteri di selezione

Prima di addentarci nei particolari organizzativi della selezione, vorremmo aprire una parentesi su quelli che dovrebbero essere i criteri di selezione dei rifugiati.

Innanzitutto occorre sottolineare come la rosa dei candidati per il Reinsediamento sarà sempre e comunque basata su un elenco fornito dall'UNHCR. Infatti il programma italiano sarà attivo inevitabilmente in un campo profughi in cui opererà già in modo stabile un Resettlement Officer UNHCR. Compito dell'UNHCR è quello di effettuare la preselezione attraverso un complesso meccanismo di interviste e di eleggibilità. Una volta che l'UNHCR presenterà al governo italiano la propria lista, allora sarà compito delle autorità italiane di operare le proprie scelte tramite criteri definiti dal proprio programma nazionale.

Il primo aspetto che ci appare fondamentale è quello di indicare quale sia il criterio di base per effettuare la selezione: ossia, nella selezione dei beneficiari del programma, di scegliere se basarsi sul concetto di rifugiato secondo la Convenzione sullo status di rifugiato del 1951, o di prendere come riferimento il concetto di rifugiato secondo il mandato UNHCR.

Noi a tal proposito crediamo che sia fondamentale prendere come modello la definizione del mandato UNHCR: si tratta senz'altro di una definizione più ampia e più moderna, che, nel caso del Reinsediamento, ci appare necessaria.

E' una definizione che si differenzia da quella presente nella Convenzione per la sua portata universale dovuta all'assenza di limitazioni geografiche o temporali e all'assenza dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale tra le cause di persecuzione previste.

Inoltre, elemento non trascurabile, il riconoscimento dello status sotto mandato UNHCR può avvenire indipendentemente dal fatto che il paese d'asilo abbia ratificato la Convenzione del 1951.

Il secondo aspetto riguarda la definizione delle categorie di persone che possono diventare beneficiarie del programma di Reinsediamento.

Anche in questo caso, proponiamo di seguire la lista di criteri indicata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, che sarà inserita, con eventuali modifiche, nel documento programmatico della Presidenza del Consiglio.

Queste quindi sono le categorie da considerare:

- persone che necessitano di protezione fisica e legale
- persone sopravvissute a violenza e tortura
- persone con specifiche necessità mediche
- donne vulnerabili
- casi di riunificazione familiare
- bambini e adolescenti
- persone anziane

Alto elemento di fondamentale importanza è la scelta dei paesi in cui intervenire. Il documento che serve come base di scelta per i paesi di Reinsediamento è un volume che ogni anno l'UNHCR fornisce ai paesi di Resettlement .

Si tratta di una pubblicazione denominata "Projected Global Resettlement Needs", ed è frutto del lavoro della Resettlement Section di Ginevra. L'UNHCR indica in quali paesi e in quali campi profughi occorra maggiormente intervenire con attività di Reinsediamento.

Sulla base di questo documento, l'Italia potrà definire su quale paese preferirà concentrarsi, prendendo in esame elementi di varia natura: dalla presenza di personale italiano nelle ambasciate alla possibilità di poter utilizzare le attività di *Resettlement* in una chiave strategica, così come ampiamente spiegato in precedenza.



## Attività di selezione: il ruolo dell'UNHCR e delle ambasciate

Una volta definito il paese dove intervenire e, in modo più specifico, in quale campo profughi andare, avranno inizio le attività di selezione. Queste verranno portate avanti in stretta collaborazione con l'UNHCR, che presenterà i casi già pre-selezionati, e le interviste saranno eseguite da personale dell'ambasciata italiana in loco, che riceverà a tal scopo una formazione *ad hoc*. Inoltre, per una migliore capacità organizzativa potranno essere identificate, per ogni continente, delle ambasciate che avranno una competenza regionale per le attività di Reinsediamento.

In casi particolari, qualora se ne dovesse presentare la necessità per motivi di numero o per altre considerazioni pratiche o politiche, si potrà prevedere l'invio di missioni di personale specializzato del Ministero dell'Interno e/o del Ministero degli Affari Esteri.

A queste missioni potranno anche partecipare funzionari che avranno una speciale delega a verificare eventuali aspetti legati a problemi di sicurezza nazionale.

Alle interviste parteciperà, in veste di supporto con una funzione consultiva, anche un membro dell'UNHCR.

Le interviste potranno essere anche essere realizzate in più fasi. Una volta presa una decisione sulla possibilità di ammettere le persone intervistate al Reinsediamento, la parola finale andrà alla Commissione Nazionale Asilo, che, considerati i dossier presentati a seguito delle missioni *in loco*, giudicherà sull'ammissione del rifugiato in Italia.

A seguito della decisione, la Rappresentanza Diplomatica rilascerà uno speciale visto per Reinsediamento, o, in mancanza di un documento di viaggio, un lasciapassare per il solo tragitto di andata. Tutta questa procedura, dall'identificazione dei rifugiati da intervistare al rilascio del visto o alla comunicazione di rigetto, durerà al massimo 4 mesi.

Le richieste di Reinsediamento verranno esaminate in ordine cronologico. Tuttavia su richiesta dell'UNHCR, l'esame, in casi di particolare urgenza, potrà essere svolto prioritariamente.

La decisione di rigetto della richiesta sarà invece motivata e comunicata, per iscritto, all'interessato e all'UNHCR.

Il rifugiato cui è stato opposto un diniego potrà agire contro la decisione tramite ricorso al Tribunale Amministrativo per il Lazio, da presentare entro 60 giorni, anche attraverso la Rappresentanza diplomatica.

Le difficoltà di tale azione, non contemplata da altri programmi di Reinsediamento, appare evidente, ma allo stesso tempo ci sembra sia irrinunciabile garantire la possibilità di poter avviare una procedura di appello.

## Orientamento culturale e trasferimento dei rifugiati in Italia

Terminata la fase di selezione, i rifugiati, che fino all'arrivo in Italia resteranno sempre sotto la protezione e la responsabilità dell'UNHCR, si prepareranno alla partenza.

In questa fase il governo italiano lavorerà in stretta collaborazione con l'IOM, che si occuperà dei dettagli pratici del viaggio, e, in alcuni casi, dell'orientamento culturale. Proponiamo, in tal senso, di concludere un accordo scritto per regolare meglio il rapporto di cooperazione. Tutte le spese potrebbero essere anticipate dall'IOM e poi restituite dal governo italiano, secondo la metodologia seguita dai principali programmi stranieri.

Innanzitutto ai rifugiati verrà fornita una breve sessione di pre-orientamento culturale. Sarà tracciato un veloce quadro dell'Italia: politico, geografico e culturale. Tale pre-orientamento potrà essere eseguito da personale dell'ambasciata o da membri dell'IOM. Deve essere data ai rifugiati la possibilità di capire se l'Italia effettivamente potrebbe essere un posto dove poter vivere: occorre quindi verificare l'esistenza di particolari motivi religiosi o culturali che potrebbero essere per loro insuperabili. Inoltre, proprio per far loro capire cosa li aspetta, dovrà essere delineato anche un quadro esplicativo di come si svolgeranno le attività di integrazione.

L'IOM si potrà anche occupare degli esami medici, settore nel quale si è ampiamente specializzato attraverso l'istituzione di una unità mobile che si occupa proprio dei programmi di Reinsediamento.

Gli esami medici verificheranno eventuali problemi di salute, che però in nessun caso potranno far rivedere la decisione già presa sull'ammissibilità del rifugiato in Italia. Gli esami serviranno come supporto per le attività di integrazione, come verifica della necessità di uno speciale programma medico in Italia. Serviranno anche a determinare se il rifugiato sarà in grado di sopportare il volo aereo che dovrà affrontare.

L'IOM e un funzionario dell'ambasciata accompagneranno i rifugiati all'aeroporto, verificheranno l'effettiva identità di chi sale a bordo dell'aereo. Un funzionario dell'ambasciata accompagnerà i rifugiati in volo.

I biglietti di viaggio saranno acquistati dall'IOM secondo le tariffe più vantaggiose a loro disposizione, e saranno utilizzati voli di linea. Il governo italiano provvederà al rimborso del biglietto. Ogni volo non potrà trasportare più di quaranta rifugiati.

## Casi di frode

Nel corso dell'intera procedura di selezione occorrerà prestare particolare attenzione ad eventuali casi di frode. In questa attività risulterà determinante la collaborazione dell'UNHCR, che ha istituito un imponente meccanismo di controlli anti-frode nelle attività di Reinsediamento.

Occorrerà però eseguire continue verifiche nei corsi delle varie fasi della selezione. In particolare:

- verificare con attenzione la composizione del nucleo familiare a più riprese
- verificare che sul dossier del rifugiato sia presente una fotografia, e che sia attaccata in modo sicuro e con la presenza di un timbro come prova
- verificare a più riprese l'identità del rifugiato
- assicurarsi che ogni decisione relativa al dossier sia documentata, datata e firmata
- sensibilizzare in continuazione la popolazione sulle gravi conseguenze di tentativi di frode

In ogni caso i casi di frode, quando si presentano, si verificano in uno stadio abbastanza iniziale, e interessano più che altro la preselezione dell'UNHCR.

## L'integrazione in Italia: il ruolo degli enti locali, delle ONG e della società civile

### *La preparazione dell'arrivo in Italia*

Prima che si dia luogo alle interviste il Ministero dell'Interno stabilirà degli accordi con i Comuni Italiani che accetteranno di accogliere i rifugiati e di inserirli in un programma di integrazione. Tali accordi verranno realizzati su base annuale prima della presentazione del decreto che stabilirà la quota per l'anno successivo.

Questi incontri serviranno per verificare il numero di rifugiati che ogni singolo comune accetterà di ricevere. Alla riunione parteciperanno i comuni interessati e con cui ci saranno stati già dei colloqui preliminari, nonché rappresentanti dell'ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani, che manterrà una funzione di coordinamento nel rapporto tra ministero e singoli comuni.

Saranno inoltre presenti anche i membri di ONG specializzate nel settore che collaboreranno con i comuni nella realizzazione dei programmi di integrazione.

Una volta che, in seguito alle interviste, la Commissione Nazionale darà il proprio consenso all'ammissibilità sul territorio nazionale dei rifugiati selezionati, i comuni si impegneranno a trovare, entro massimo tre mesi, adeguate soluzioni alloggiative per gli stessi rifugiati che, in accordo con la stessa Commissione Nazionale, saranno loro affidati.

### *L'arrivo sul territorio italiano*

I Rifugiati, una volta giunti all'aeroporto di destinazione, saranno accolti da funzionari del Ministero dell'Interno, da rappresentanti delle Municipalità di destinazione o dell'ANCI Associazione Nazionale Comuni Italiani, e da rappresentanti di ONG.

I funzionari del Ministero dell'Interno si occuperanno di verificare l'identità dei rifugiati e di fare dei controlli di sicurezza.

Dal momento del loro arrivo in Italia i rifugiati saranno sotto la responsabilità del governo italiano. Resteranno alcuni giorni nella città dove saranno atterrati, ospiti in un albergo o in un ostello: nel giro di un paio di giorni sarà loro consegnato un permesso di soggiorno permanente come "Rifugiati per via di Reinsediamento". In questi giorni le ONG specializzate e alcuni funzionari dell'ANCI effettueranno una breve sessione di orientamento sul comune dove andranno a risiedere e su come si svolgerà il primo periodo di integrazione.

Una volta terminata questa fase i rifugiati partiranno per i loro comuni di destinazione, dove saranno accolti direttamente negli alloggi preparati per loro.

### *L'alloggio*

Le soluzioni alloggiative per i rifugiati saranno principalmente appartamenti. Nel momento in

cui i comuni verranno a conoscenza del numero e dell'identità di rifugiati che saranno loro inviati, cominceranno a ricercare gli alloggi da destinare loro. La conoscenza dell'identità dei rifugiati è necessaria per determinare di quale tipo di alloggio ci sarà bisogno. E' evidente che la grandezza dell'alloggio varierà a seconda dell'ampiezza del nucleo familiare.

Nella sua ricerca il comune, che cercherà di utilizzare gli alloggi di propria proprietà, si potrà rivolgere, così come avviene all'estero, anche a privati. La difficoltà in questo caso sarà dovuta al fatto che gli alloggi seguiranno il prezzo di mercato. A tal scopo sarebbe utile definire un accordo con una agenzia specializzata che si occupi di trovare soluzioni il più possibile vantaggiose. Nel caso di riunificazioni familiari, si potrà anche verificare se inizialmente i nuovi arrivati potranno godere del supporto alloggiativo dei parenti, il che darebbe più tempo per trovare un appartamento a prezzi moderati.

In linea di massima - compatibilmente con i prezzi delle case - si cercherà di far vivere i rifugiati in zone che non siano né troppo lontane né troppo vicine alle loro comunità. Questo perché crediamo che sia auspicabile che, oltre alla possibilità di essere aiutati da propri connazionali, ci sia anche un incontro quotidiano con la società italiana. Occorre, in sintesi, evitare che si creino aree caratterizzate dalla presenza di specifiche comunità.

Per quello che riguarda il mobilio esso potrà essere acquistato, di prima o di seconda mano, tramite le ONG e una rete di volontariato che si cercherà di costruire sul territorio (e attraverso collette e donazioni).

Onde evitare situazioni di difficile gestione, i rifugiati partiranno dal campo profughi solo nel momento in cui tutti gli alloggi necessari saranno effettivamente pronti.

#### ***Il programma di integrazione: studio della lingua e ricerca di lavoro***

Il programma di integrazione sarà gestito tramite una stretta collaborazione tra i comuni e le ONG che saranno indicate dal Ministero dell'Interno come organizzazioni co-responsabili dell'attuazione del Reinsediamento.

Tale collaborazione varierà caso a caso, ma il ruolo delle ONG sarà sempre di grande importanza. I fondi per la realizzazione del programma di integrazione saranno affidati ogni anno dal Governo al singolo Comune. Le ONG riceveranno una somma definita dal Ministero e adeguata al ruolo che rivestiranno di regione in regione.

Il programma di integrazione avrà lo scopo di inserire i rifugiati il più rapidamente possibile nella realtà italiana. Esso avrà la durata di 12 mesi, periodo durante il quale i rifugiati avranno l'affitto pagato e riceveranno una somma mensile necessaria per il sostentamento di base.

Le ONG cercheranno di coinvolgere quanto più possibile il mondo del volontariato, sia laico sia di matrice religiosa.

L'attenzione del programma sarà concentrata, nei primi mesi, essenzialmente nello studio della lingua italiana.

Per essere più precisi i primi cinque mesi saranno dedicati all'integrazione linguistica - tramite corsi intensivi di italiano -, a sessioni di orientamento culturale, a incontri con volontari e membri di ONG dedicati sia all'esercitazione pratica della lingua sia alla conoscenza diretta della cultura e dei costumi italiani.

Dopo il quinto mese, quando avranno raggiunto una conoscenza basilare della lingua, ONG e Comuni, in collaborazione con Uffici di collocamento pubblici e privati, guideranno i rifugiati nella ricerca di un lavoro.

Si cercherà di valorizzare eventuali capacità e titoli di studio per trovare un lavoro che possa essere quanto più possibile vicino alle loro esperienze precedenti.

Appare comunque fondamentale far sì che un primo lavoro venga trovato entro i primi 12 mesi, in modo che i rifugiati possano cominciare a guadagnare per conto loro e sentirsi così parte attiva della società italiana. Il posto di lavoro dovrà essere facilmente raggiungibile tramite trasporto pubblico (il cui costo sarà coperto dai comuni) e prevedere un salario non inferiore a quanto previsto dalla legge.

I rifugiati non potranno rifiutare un'offerta di lavoro che risponda a questi due criteri, a meno che non ci siano ragioni fondate e verificabili che consiglino altrimenti, e nel momento in cui avranno un reddito che verrà giudicato sufficiente per garantirgli la sopravvivenza, non avranno più diritto agli aiuti pubblici anche se i 12 mesi previsti non saranno ancora terminati.

Il programma di integrazione così inteso rappresenta un compromesso tra il sistema nord europeo e quello statunitense. L'aspetto che qui vogliamo sottolineare è l'importanza della lingua per poter cominciare un efficace percorso di integrazione. Ci pare però fondamentale far sì che i rifugiati si sentano spinti alla ricerca di lavoro quanto prima, assicurandogli comunque un periodo di 12 mesi di aiuti pubblici.

Se dopo i 12 mesi il beneficiario del programma non avrà trovato un lavoro, si studierà il suo singolo caso e si verificherà se estendere il periodo di aiuto, intensificando ulteriormente la ricerca di lavoro.

Tra le ipotesi da poter prendere in considerazione andrebbe verificata anche la formula del prestito: fermo restando che le spese per le attività di selezione e di trasferimento saranno a fondo perduto, si può pensare, sulla fattispecie del sistema statunitense, di considerare il supporto economico dato ai rifugiati come un prestito – totale o parziale – che i rifugiati poi restituiranno, in tempi medio-lunghi, una volta che si saranno integrati con successo.

Crediamo che tale formula, se per certi versi estrema, potrebbe essere presa in considerazione, anche alla luce del fatto che, seppur attuata in un contesto particolare come quello americano, è stata realizzata con successo.

#### *Dove reinsediare?*

Un fattore determinante nel successo del programma d'integrazione sarà senz'altro quello della scelta dei comuni dove il programma sarà realizzato.

Così come accade all'estero, il comune in questione dovrà avere alcune caratteristiche che possano favorire un esito positivo delle attività.

Il primo dato che occorre sottolineare, anche alla luce delle esperienze estere, è il fatto che le grandi città non siano i luoghi ideali per l'accoglienza dei rifugiati.

Se in Svezia e in USA – ad esempio – grandi città come Stoccolma e New York accolgono solo un numero ridottissimo di rifugiati, in Gran Bretagna Londra - città estremamente costosa, seppur piena di possibilità lavorative- non è stata neanche presa in considerazione.

La grande città presenta troppe difficoltà: è sovrappopolata, ha un mercato degli affitti troppo caro, è eccessivamente dispersiva per potersi integrare in fretta, ecc.

Il comune che invece dovrebbe essere preso in considerazione dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- un mercato degli affitti moderato;
- un mercato del lavoro abbastanza attivo e flessibile;
- una grandezza non eccessiva per poter permettere facili spostamenti con il trasporto pubblico.

Definire quali potrebbero essere i comuni con tali requisiti sarà opera del Ministero dell'Interno e dell'ANCI.

Se si guarda all'attuale situazione italiana, le zone favorite potrebbero essere il nord est, l'Emi-

lia-Romagna, o altre città di grandezza media, come ad esempio Ancona, già impegnate da anni in attività di accoglienza di rifugiati.

Ma è evidente che la definizione del luogo in cui operare sarà legata alla situazione del momento, nonché alla disponibilità dei comuni a far parte del programma.

### *I casi vulnerabili*

Un programma così intenso come quello appena descritto non potrà chiaramente essere realizzato nei confronti di casi vulnerabili.

Di fronte a persone con problemi fisici, medici o psicologici, verranno attuati programmi di diversa concezione, consistenti in un periodo di supporto che potrà arrivare fino a un massimo di tre anni e che mirerà sia all'insegnamento della lingua, sia alla ricerca di una soluzione che permetta a questa categoria di rifugiati di integrarsi in qualche modo.

## Un ruolo per il settore privato?

Il Programma di Integrazione - che stiamo presentando nei suoi punti chiave - non potrà fare a meno dell'intervento del settore privato.

Tale intervento potrà concretarsi in due modi:

- attraverso vere e proprie attività di sponsorizzazione economica;
- attraverso un ruolo pratico nell'attuazione delle singole attività di integrazione

1. Nel primo caso il Ministero dell'Interno, insieme ai comuni e alle ONG coinvolte, cercheranno uno o più sponsor disposti a co-finanziare il programma. Ci si rivolgerà quindi ad aziende private operanti in qualsiasi campo e settore economico.

Siamo infatti convinti che il *Resettlement* possa essere per il privato una scommessa vincente: un'attività dall'alto valore umanitario che allo stesso tempo potrà portare enormi benefici di immagine all'azienda che la supporta.

Il Piano Dante sarà un programma che avrà esattamente tutte quelle caratteristiche che rendono un'attività umanitaria attraente per il settore privato. Crediamo quindi che il successo nell'attuazione di tale programma sarà intimamente legato al coinvolgimento e all'intervento di Fondazioni e di aziende private.

Si potranno coinvolgere nel programma più di uno sponsor, nel tentativo di arrivare a una copertura privata, su base triennale, di circa il 30 per cento dei finanziamenti totali.

2. Nell'attuazione del vero e proprio programma di integrazione sarà fondamentale invece ritagliare un ruolo ad aziende che potranno dare un aiuto pratico nelle varie fasi.

Se quindi aziende produttrici di mobili potranno essere coinvolte nella fase relativa alla preparazione degli alloggi, la collaborazione con job centres specializzati potrà essere necessaria nel corso della ricerca di lavoro. Allo stesso modo scuole di italiano per stranieri potranno offrire gratuitamente borse ai rifugiati. Tali aziende potranno essere impegnate in modo gratuito, dando loro però la possibilità di pubblicizzare ampiamente e in vario modo il loro coinvolgimento in un'attività umanitaria come il *Resettlement*.

In conclusione in ogni singola fase dell'integrazione sarà utile, se non necessario, ricercare un appoggio privato per la realizzazione delle attività previste.



## Quali costi ipotizzare?

L'aspetto finanziario del programma di Reinsediamento sarà forse l'elemento più importante che sarà valutato nel momento di decidere se lanciarsi o meno in questa attività.

In questa fase un tentativo di quantificazione, in mancanza una realtà empirica sulla quale basarsi, appare estremamente complesso e puramente indicativo..

Possiamo però cercare di azzardare un'ipotesi cercando di immaginare quali possano essere le spese riguardanti le procedure di selezione (le più difficilmente quantificabili) e quelle di integrazione (sulle quali si possono fare delle ipotesi su affitto e sussidio)

Infatti crediamo che il programma d'integrazione che possa costare, a persona, un massimo di 7000-8000 euro (tra spese d'affitto e sussidio di "sopravvivenza"). Tale cifra tiene conto del fatto che abbiamo ipotizzato un intenso lavoro di volontariato per le lezioni di lingua e le attività di supporto alla ricerca di lavoro. Le procedure di selezione (tra il viaggio e altre spese da identificare) potrebbero costare non più di 2000-3000 euro a testa.

Se quindi consideriamo una cifra intorno ai 10000/11000 euro a testa, possiamo azzardare che un programma su base triennale di 300/400 persone potrebbe costare tra i 3.300.000 euro (per 300 persone) e i 4.400.000 euro (per 400 persone).

Quindi, su base annuale, la cifra potrebbe variare tra i 1.100.000 e i 1.400.000 euro.

Come già accennato crediamo e speriamo che, nella nostra ipotesi, si possa riuscire ad avere, tramite un intenso lavoro di "marketing" e di sensibilizzazione, un numero di sponsor tale ad arrivare a coprire il 30 per cento del programma. Si tratta di una quota probabilmente ottimista e difficilmente raggiungibile all'inizio, ma a nostro avviso potrebbe rappresentare un obiettivo possibile nel momento in cui il programma sarà partito e avrà mostrato tutte le proprie potenzialità.

Un altro contributo importante potrebbe arrivare dall'Unione europea. Circa il 20 per cento della somma del Fondo Europeo per i Rifugiati previsto per il quinquennio 2007-2013 sarà infatti riservato al finanziamento di attività di *Resettlement* dei paesi europei. Se quindi l'Italia darà inizio a un proprio programma potrà presumibilmente avere accesso anche a questo fonte di finanziamento, che però al momento non è possibile quantificare.

In conclusione il programma potrebbe a prima vista sembrare caro ma, se consideriamo sia l'intervento degli sponsor, sia la quota proveniente dal Fondo Europeo per i Rifugiati, sia infine l'eventuale formula di prestito di cui abbiamo parlato nel capitolo dell'integrazione, allora ci si renderà conto che l'esborso potrebbe essere molto più moderato di quanto sembri.

## Quali i prossimi passi per la realizzazione del Piano Dante?

Il presente Studio di fattibilità rappresenta il primo piccolo passo verso la realizzazione di quello che abbiamo indicativamente chiamato il Piano Dante. Nella nostra esposizione abbiamo voluto essere più discorsivi che tecnici, nel tentativo di offrire una quadro di ampio respiro e soprattutto comprensibile anche per i non esperti della materia. Lo Studio rappresenta infatti un biglietto da visita che vuole rivolgersi a un pubblico che non conosce l'argomento, ma che speriamo possa essersi fatto un'idea chiara su cosa sia il *Resettlement* e su quali potenzialità contenga. Il cammino è ancora lungo, e questo breve lavoro potrà essere utilizzato come base per coinvolgere un numero crescente di persone e istituzioni, cercando di convincerle ad appoggiare il Programma. Pensiamo, a tal proposito, che nell'immediato futuro ci si potrà muovere seguendo un doppio percorso.

50

Innanzitutto il programma sarà proposto alle forze politiche e nello specifico al Parlamento, che potrà discuterne la fattibilità. Ciò non solo è auspicabile ma è anche possibile, in quanto proprio in questo periodo le principali associazioni del settore stanno appoggiando un testo di legge sull'Asilo contenente appunto un lungo articolo sul Reinsediamento.

Parallelamente alle attività di *lobbying* istituzionale le ONG interessate potrebbero dare inizio, partendo proprio dal presente studio, a un'attività di formazione e di sensibilizzazione sul *Resettlement* tramite l'organizzazione di conferenze e seminari specifici. Non solo, ma potrebbero anche avviare contatti preliminari con aziende private e fondazioni per cercare di sondarne l'interesse in vista di un futuro coinvolgimento. Attraverso un'eventuale collaborazione con l'ANCI, quest'opera di informazione, formazione e sensibilizzazione potrebbe essere fatta anche a livello locale.

Il primo passo, in sintesi, dovrebbe essere quello di far sapere cos'è il Reinsediamento, sia a livello politico e istituzionale, sia a livello locale e di opinione pubblica.

Il nostro obiettivo, in ultima analisi, è di far sì che, nel momento in cui il Parlamento si troverà a dibattere su una legge che contiene un articolo sul Reinsediamento, i deputati e i senatori possano conoscere l'argomento nei suoi tratti generali e rendersi conto che si tratta di un progetto effettivamente realizzabile. Ciò è fondamentale in quanto una corretta informazione sul *Resettlement* sarà alla base della sua accettazione a livello politico e sociale. L'unico modo per evitare che del Reinsediamento si creino visioni distorte e falsi miti e, conseguentemente, utilizzi demagogici e strumentali, sarà quello di fornire un'informazione quanto più possibile ampia e corretta su di esso.

Questo quindi sarà il nostro impegno nel prossimo futuro, questo il nostro obiettivo: creare una base di conoscenza sulla quale poter edificare al più presto il Piano Dante, il primo Programma italiano di Reinsediamento.

# Appendice I

## Questionario presentato alla Svezia

### OBIETTIVI DEL VS. PROGRAMMA DI REINSEDIAMENTO E CRITERI DI SELEZIONE

**Ruben Ahlvin**

Sr. Refugee Quota Coordinator  
Swedish Migration Board

#### **Che tipo di intesa è stata siglata con il paese di primo asilo? è stato collaborativo?**

- Non esiste alcun accordo. Si decide di intervenire in un determinato paese in quanto segnalato dall'UNHCR. In luglio in genere si riceve già il rapporto con cui l'UNHCR indica i paesi dove intervenire a tutti gli Stati che hanno un programma di Reinsediamento. La decisione su dove e come intervenire viene presa a novembre-dicembre.

La collaborazione dei paesi varia. Ad esempio l'Iran dà sempre problemi in quanto si lamenta del numero limitato di persone scelte e dà molti problemi sulle questioni burocratiche (visti, ecc.) causando una grande perdita di tempo.

#### **Sono previsti dei programmi specifici per le diverse categorie di persone ritenute eleggibili o esiste un unico programma?**

In generale no. Lo scorso anno c'è stata però una quota speciale specificatamente dedicata a 25 casi medici (che includeva anche la famiglie)

#### **Ritenete che il vs. programma di Reinsediamento abbia "convinto" i Paesi di primo asilo ad accettare un maggior numero di rifugiati e a migliorare le condizioni di accoglienza?**

Si cerca di farlo. Verso la fine anni '90 le autorità croate chiusero i confini per bloccare il flusso di rifugiati. Ma quando la Svezia espresse il desiderio di reinsediare rifugiati provenienti dalla Bosnia allora la Croazia riaprì le frontiere. Questo si può definire un esempio di uso strategico del Reinsediamento.

Cinque anni fa alcuni paesi del Sud America proposero di non inviare i rifugiati da reinsediare in Svezia ma di mantenerli nell'area. Quindi si decise di riconvertire il programma di Reinsediamento e di reinsediare rifugiati in Cile, Uruguay, Bolivia. La Svezia decise di pagare il primo anno in questi paesi, in attesa di verificare la possibilità di un ritorno in Patria. In caso negativo si sarebbe proceduto al Reinsediamento in Svezia. Questa soluzione ha permesso di poter reinsediare più persone.

#### **Avete svolto o svolgete attività di cooperazione con Paesi che più recentemente hanno istituito un programma di Reinsediamento?**

- La Svezia ha invitato membri del governo britannico e brasiliano a seguire le attività del Migration Board in Svezia e durante le missioni.

#### **L'attuazione di un programma di Reinsediamento ha diminuito il numero di arrivi spontanei?**

No. La Svezia riceve circa 20.000 richieste d'asilo all'anno. Ne vengono accettate circa il 5-10 per cento, e dopo i vari ricorsi, si arriva a un totale di 16 per cento. (N.d.R.: quindi all'incirca sui 2000 all'anno o poco più)

### **L'opinione pubblica conosce l'attività di Reinsediamento? Come viene informata e come la percepisce?**

Alcune municipalità fanno una certa opera di informazione sulla loro quota di rifugiati. In linea di massima però non si informa la gente in modo sufficientemente chiaro su cosa sia il programma di Reinsediamento. Vi sono state eccezioni: alcune troupes televisive, in rari casi, sono andate in missione con i membri del Migration Board per realizzare dei servizi sulle attività di Reinsediamento. Ad ogni modo chi conosce il programma di Reinsediamento lo giudica in modo estremamente positivo. I "Quota refugees" sono percepiti come veri rifugiati, al contrario dei richiedenti asilo, la cui richiesta viene spesso ritenuta strumentale (basti pensare, come è stato già detto, che solo il 5-10 per cento dei richiedenti asilo in media ottiene lo status di rifugiato).

### **Ci sono particolari regioni di provenienza dei reinsediati (ad es. perché ci sono legami culturali con alcuni paesi?) o ragioni per attuare reinsediamenti da determinati paesi?**

- All'inizio si sa già, su indicazione dell'UNHCR, quali sono i paesi dove andare. A quel punto si selezionano i paesi basandosi su diversi fattori. Tenendo conto che sono tutti luoghi dove il bisogno di protezione dei rifugiati è già stato segnalato, un fattore successivo può anche essere, oltre alla presenza o meno di altri programmi analoghi in uno di questi paesi, la capacità di recepimento della Svezia e delle singole municipalità nei confronti di alcune etnie o nazionalità (ad esempio la presenza di mediatori culturali, interpreti, ecc.).

Possono anche esserci altri motivi per scegliere determinati paesi. Ad esempio dal 2002 gli Stati Uniti hanno deciso di concentrare le proprie attività di Reinsediamento sull'Africa e di evitare il Medio Oriente. L'UNHCR ha quindi richiesto agli altri stati coinvolti in programmi di Reinsediamento di concentrare per quanto possibile le proprie attività sulle aree lasciate scoperte da questa decisione politica statunitense.

### **Quale il ruolo dell'UNHCR e di ONG *in loco* nella scelta dei paesi di Reinsediamento?**

- Come già detto, le ONG di fatto non hanno un grande ruolo in loco, essendo tutta la selezione preliminare nelle mani dell'UNHCR.

### **Come vengono stabiliti i criteri di selezione? Aliens Act (1989:529) o provvedimento annuale del Governo?**

- I criteri di selezione sono criteri politici. Il sistema di accoglienza dei rifugiato è definito dalla legge. La legge dà solo il quadro entro cui fare però fare delle scelte politiche. Quest'anno ad esempio il governo ha indicato al Migration Board di concentrarsi su casi legati più al bisogno di protezione che a casi umanitari.

### **Le quote sono definite su programmi annuali o pluriennali?**

Le quote si definiscono su base annuale (in Norvegia invece si definiscono su una base triennale). E' senz'altro più difficile lavorare su base annuale, in quanto sui tre anni si avrebbe una flessibilità maggiore.

### **Chi decide le quote? Legge o atto amministrativo?**

Il Governo, attraverso un atto amministrativo

## **2) GESTIONE E FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA**

### **Fonti di finanziamento?**

- L'unica fonte di finanziamento è il governo svedese, che nella finanziaria annuale decide quale somma destinare al Programma di Reinsediamento. I soldi vengono dati al Migration Board, che poi eroga un finanziamento all'Integration Board il quale, a sua volta, finanzia le diverse municipalità, che si occupano direttamente delle attività di integrazione.

### **Elencare le voci che rientrano nel bilancio preventivo.**

Quello che si può dire è che:

1.700 rifugiati sono stati accolti in Svezia nel 2005.

10.000.000 corone svedesi (? 1.052.048,56) sono state destinate alle attività di selezione e di viaggio.

273.500.000 corone svedesi (? 28.777.257,00) sono destinate ai programmi di integrazione (alloggio, educazione, lavoro, ecc.).

In media vengono date alle Municipalità 145.000 corone svedesi (? 15.259,80) per ogni rifugiato. Questa cifra copre l'intero programma di integrazione.

**Le ONG vengono consultate in questa fase?**

- No.

**Esiste una qualche flessibilità dei fondi che permetta di investirli anche in programmi complementari ?**

Sì, nell'ambito del finanziamento del programma esiste una somma "extra" che può essere destinata a casi speciali (per motivi medici o altro) che necessitano di essere seguiti secondo un programma diverso da quello standard.

**Chi gestisce il programma? A chi ne risponde?**

Il Migration Board è responsabile di circa il 75 per cento del programma mentre per il rimanente 25 per cento sono responsabili l'Integration Board e le Municipalità. L'organismo nei confronti dei quali sono responsabili è il Ministero degli Esteri.

**Il governo affida un ruolo agli enti territoriali per la realizzazione del programma? Che tipo di accordi stipulano?**

- L'Integration Board stipula degli accordi con le Municipalità, che poi si occupano delle attività di integrazione dei rifugiati beneficiari del programma.

### **3) PROCEDURE DI SELEZIONE E DI VALUTAZIONE DEI SINGOLI CASI**

53

**Enti competenti?**

Lo Swedish Migration Board. La quota è scelta in novembre - dicembre (tramite una processo di negoziazione con il Ministero degli Affari Esteri, lo Swedish Integration Board, l'UNHCR).

**Sulla quota 2004, quanti beneficiari sono stati selezionati tramite missioni *in loco* e quanti tramite dossier?**

In linea di massima il 60 per cento dei beneficiari sono selezionati tramite dossier, e il 40 per cento tramite missioni in loco. Nel 2005 la quota è stata ripartita al 50 per cento tra i due metodi di selezione

**Ci sono delle ONG che partecipano alle procedure di selezione? (studio dei dossier o missioni in loco?)**

- No. Però ONG e ambasciate possono essere consultate per poter ottenere più informazioni su alcuni casi.

#### ***PROCEDURA APPLICATA IN CASO DI MISSIONI IN LOCO***

**Segnalazione**

**Chi se occupa di effettuare le interviste?**

Sostanzialmente membri dello Swedish Migration Board. Però alcune volte si aggiungono rappresentanti dell'Intelligence svedese, che partecipano alle stesse interviste ma che chiaramente concentrano la loro attenzione su altri dettagli. Quest'anno sono state selezionati 150 rifugiati in Iran (per lo più Afgani), 150 in Siria e Libano (rifugiati di diverse nazionalità), 200 in Thailandia (provenienti dalla Birmania) 250 da Costa Rica ed Ecuador (provenienti dalla Colombia – inizialmente ne erano stati preventivati 300).

**Come si selezionano le persone da intervistare?**

Le persone da intervistare sono selezionate direttamente al 99.8 per cento dall'UNHCR (solo una minima parte dalle Ambasciate).

**E' prevista una preparazione delle persone da intervistare?**

Si. Viene fornita una breve descrizione del programma e sulle sue implicazioni, nonché alcune informazioni di base sulla Svezia. Si tratta di una preparazione molto breve, della durata di circa un'ora. Le missioni attualmente *in loco* stanno però fornendo una preparazione più dettagliata. Queste attività di preparazione sono fornite da membri dell'Integration Board.

**Valutazione**

**Come valutare l'opportunità del di procedere al Reinsediamento? Come valutare il livello di protezione garantito nel paese di primo asilo?**

- Quando si torna dalle missioni si sono già selezionate le persone che saranno trasferite in Svezia. Si organizzano delle riunioni per valutare i vari casi, ma ad ogni modo la decisione è presa. L'UNHCR apprezza questa metodologia in quanto fa risparmiare molto tempo: altri paesi inviano missioni che tornano in patria per prendere le decisioni e allungano così l'intero processo di selezione. La selezione della Svezia viene definita SQSQ (Swedish Quota Swedish Quality). I criteri di selezione sono definiti dal governo, possono anche cambiare di anno in anno.

La valutazione del livello di protezione garantito dal paesi di primo asilo fa parte delle attività preliminari che sono completamente gestite dall'UNHCR.

**Qual è il ruolo dei diversi attori in questa selezione? Paese primo asilo, ambasciate, ONG??**

-Il Migration Board, in questa fase, per avere più elementi in sede decisionale, consulta anche le ambasciate e le ONG *in loco*. Tutte le informazioni raccolte vengono inoltre inviate alla Polizia per fare investigazioni supplementari.

**PROCEDURA APPLICATA IN CASO DI SELEZIONE SU BASE DI DOSSIER**

**Segnalazione**

**Come si selezionano le persone da intervistare?**

I dossier vengono forniti dall'UNHCR, che fa un enorme lavoro di selezione preliminare. Il numero notevole di selezionati via dossier permette chiaramente di aumentare la quota annuale.

**Come si selezionano i dossier da studiare?**

- Si studiano i dossier forniti dall'UNHCR. I dossier preparati *ad hoc* dall'UNHCR si chiamano RRF – Resettlement Registration Form.

**Valutazione**

**Come valutare l'opportunità di procedere al Reinsediamento? Come valutare livello di protezione garantito nel paese di primo asilo?**

- Anche in questo caso, i criteri di selezione sono definiti dal governo, e l'UNHCR si occupa di valutare tutto ciò che riguarda il livello di protezione garantito nel paese di primo asilo

**Qual è il ruolo dei diversi attori in questa selezione? Paese primo asilo, ambasciate, ONG?**

Anche in questo caso si chiedono informazioni supplementari alle ambasciate, alle ONG *in loco* e alla Polizia.

**CATEGORIE ELEGGIBILI E DIRITTI DEI BENEFICIARI**

**Quale peso viene dato nella prassi al "potenziale di integrazione" del rifugiato?**

Il primo criterio che viene sempre preso in considerazione è quello del bisogno di protezione. Il potenziale di integrazione viene considerato, sempre e solo, in seconda battuta. Altri paesi (Norvegia, Stati Uniti) gli danno un'importanza maggiore. La Svezia no.

**Quale deve essere il suo status giuridico (rifugiato, rifugiato *de facto*, protezione umanitaria, temporanea, rifugiato ai sensi del mandato UNHCR, ecc.)**

Lo status giuridico delle persone da selezionare viene definito dall'UNHCR. La Svezia sin dal loro arrivo dà ai beneficiari del programma un permesso di soggiorno permanente come "Quota Refugee" (P.U.T.)

**I beneficiari del programma di Reinsediamento possono chiedere il ricongiungimento familiare? La domanda deve essere inoltrata in Svezia o presso le rappresentanze diplomatiche?**

Se una famiglia è presentata dall'UNHCR nell'ambito dello stesso caso, allora può rientrare nel programma di Reinsediamento. Altrimenti non si procede ad alcun ricongiungimento familiare, per il quale si deve seguire la procedura ordinaria, tramite l'ambasciata.

**Sono previste procedure d'urgenza?**

Sì, in quanto l'UNHCR ha espressamente richiesto che parte della quota sia riservata a casi di emergenza, che sono presentati tramite dossier e seguono una procedura più rapida.

**Chi è responsabile dei rifugiati?**

- Finché si trovano nel paese di Primo Asilo sono sotto la protezione dell'UNHCR.

**In quale momento i beneficiari entrano sotto la protezione della Svezia?**

Non appena arrivano in Svezia sono sotto la protezione dello Stato svedese ma sotto la responsabilità delle Municipalità che si occupano di loro.

**Ci sono stati casi di frode?**

Sì, ma riguardano soprattutto la fase gestita dall'UNHCR, che è probabilmente la più delicata. Vi sono stati casi in cui si è scoperto, in un secondo momento, che alcune sedicenti nuclei familiari non erano effettivamente composti da membri della stessa famiglia.

**Come si affrontano questi casi?**

- L'UNHCR vigila in modo estremamente attento affinché non si verifichino episodi del genere.

#### **4) TRASFERIMENTO E ARRIVO**

**Nella fase precedente la partenza, oltre alla formazione pratica, esiste anche una preparazione psicologica?**

Sì, esiste una preparazione psicologica, per preparare le persone al grande cambiamento che le aspetta, e anche per spiegare che non tutto sarà così facile come potrebbero immaginare. In seguito a questa formazione vi sono stati casi in cui alcuni rifugiati si sono rifiutati di andare in Svezia in quanto non ritenuto un paese adatto a loro. Ad esempio qualche anno fa in Arabia Saudita alcuni rifugiati di religione musulmana decisero di rifiutarsi di far parte del programma di Reinsediamento a causa di motivi religiosi.

**Chi sostiene i costi del viaggio?**

Il governo svedese

**Chi si occupa dei post-acceptance e identity checks? Esiste un accordo tra IOM e Svezia?**

L'IOM si occupa di tutta la parte riguardante il viaggio. Non esiste alcun accordo scritto tra IOM e Svezia in tal senso, e solo ora si sono aperti colloqui per formalizzare con un accordo la collaborazione esistente. L'IOM viene rimborsata completamente dal governo svedese.

**Si effettuano controlli medici sui beneficiari? Quali? Chi li fa?**

- No, non si effettuano controlli. Al massimo lo si fa in Svezia, o l'IOM fa dei veloci controlli medici solo

per vedere se i rifugiati in questione possono sostenere fisicamente il viaggio. La Danimarca sta invece esprimendo la volontà di effettuare controlli medici approfonditi sui beneficiari del proprio programma.

**Con quali documento viaggiano i rifugiati? Chi li emette?**

L'Ambasciata svedese dà il visto necessario per partire, e se il rifugiato non ha un passaporto, gli si dà un "Emergency Alien Passport" valido per il solo viaggio di andata in Svezia.

**L'IOM in genere utilizza voli di linea o voli charter?**

Utilizza voli di linea. Solo raramente voli charter. L'IOM ha degli ottimi accordi con le compagnie aeree da cui può acquistare biglietti aerei a prezzi molto scontati.

**Status giuridico al momento di ingresso nel paese di Reinsediamento?**

Hanno un permesso permanente come "Quota Refugee". Hanno praticamente gli stessi diritti di un cittadino svedese, a parte alcuni aspetti. Possono chiedere la cittadinanza svedese dopo 4 anni. Non hanno lo status di rifugiati. Se vogliono possono richiederlo.

**Chi verifica eventuali rischi per la sicurezza dello Stato e con quali meccanismi?**

Finora non si sono mai manifestati seri problemi riguardanti la sicurezza. Ad ogni modo alcuni membri dell'Intelligence partecipano a volte alle missioni *in loco*.

## 5) INTEGRAZIONE NEL PAESE DI REINSEDIAMENTO

**Lena Axelsson**

Introduction Officer/Coordinator  
*Swedish Integration Board*

56

**Come vengono ricevuti i rifugiati e chi li riceve?**

Vengono ricevuti direttamente dalle Municipalità. L'Integration Board conclude un accordo con le Municipalità interessate a far parte del programma e, a seguito della missione e delle selezioni operate dal Migration Board, stabilisce con esse quanti e quali rifugiati faranno parte dei rispettivi programmi di integrazione. In questo modo le Municipalità sono già a conoscenza, prima del loro arrivo in Svezia, del numero e dell'identità dei rifugiati di cui si devono occupare.

**Non appena arrivano in Svezia, dove vengono alloggiati?**

Vengono direttamente alloggiati negli appartamenti che le Municipalità gli hanno destinato.

**Si tratta di strutture diverse da quelle dove alloggiano i richiedenti asilo giunti spontaneamente?**

Sì, si tratta di situazioni diverse. Ma la Municipalità, quando si tratta di integrare e di dare alloggio, non fa differenze tra "Quota refugees" e rifugiati arrivati spontaneamente. Quindi in quel caso rientrano in progetti di integrazione uguali e hanno diritto alle stesse soluzioni alloggiative.

**Quante municipalità sono attualmente coinvolte nel programma di integrazione dei rifugiati?**

Circa 130

**Ogni municipalità in media di quanti rifugiati si prende cura?**

Dipende: chiaramente le municipalità più piccole accolgono meno rifugiati.

**I rifugiati beneficiari del programma di Reinsediamento si integrano più facilmente rispetto ai rifugiati arrivati spontaneamente? Esiste materiale empirico su questo fatto?**

Di solito i beneficiari del programma di Reinsediamento hanno dei tempi di integrazione più lunghi, in quanto si trovano da un giorno all'altro a vivere in un paese a loro sconosciuto. Il rifugiato arrivato spon-



taneamente, quando ottiene il riconoscimento, vive in Svezia già da tempo e si è quindi già parzialmente abituato alla società svedese: quindi di fatto il programma di integrazione in genere dura di meno. Un altro fattore importante può anche essere chiaramente il livello di educazione dei rifugiati.

**Esistono statistiche sui tempi di integrazione? Quanto tempo ci vuole in media perché un rifugiato sia indipendente economicamente?**

Il programma di integrazione dura 2 anni. Al massimo può durare 3 anni (minimo 1). Al termine di massimo 3 anni ricevono lo stesso trattamento dei cittadini svedesi (usufruiscono comunque del supporto dello stato sociale svedese). Non esistono statistiche in quanto le municipalità inseriscono nello stesso programma sia rifugiati sia beneficiari dei programmi di Reinsediamento. Non vengono quindi fatte statistiche differenziate tra le due figure. Rispetto a venti anni fa le Municipalità sono più preoccupate dalla velocità di integrazione dei rifugiati in quanto all'epoca non esistevano in Svezia problemi di budget. In alcune municipalità i programmi di integrazione sono più complessi in quanto si tratta di aree più congestionate ed è meno facile trovare case o lavoro: è il caso, ad esempio, di Stoccolma, Göteborg, Malmo.

**Quale il ruolo delle ONG svedesi nel programma di reintegrazione**

A volte collaborano. Ma sempre nell'ambito di ulteriori accordi presi con le municipalità. Le Municipalità hanno un proprio programma (oltre a trovare l'alloggio, trovano il lavoro, si occupano dell'educazione, ecc). Di fatto la municipalità coordina le attività create ad hoc e gestite insieme a Job Centres, Scuole, ecc.(a volte si siglano degli accordi scritti in tal senso). In tale ambito alcune ONG possono occuparsi di corsi di preparazione al lavoro o di altro. La Croce Rossa Svedese aveva un ruolo importante qualche anno fa, ma in seguito si è disinteressata del lato più pratico del programma (N.d.R.: in merito continua però ad effettuare una grande attività di lobbying in campo nazionale e internazionale).

**Quale il ruolo della società civile? (organizzazioni di volontariato, ecc.?)**

Anche in questo caso dipende da caso a caso, ma molte associazioni (come ad esempio la Caritas, particolarmente attiva) collaborano con le Municipalità.

**I rifugiati reinsediati vengono coinvolti nell'elaborazione del loro programma di integrazione?**

Sì.

**I rifugiati e i reinsediati residenti in Svezia da molto tempo svolgono un ruolo nel processo di integrazione dei loro connazionali o di altri beneficiari del Reinsediamento?**

Sì. Per quanto possibile le comunità etniche già presenti sul territorio danno una mano ai nuovi arrivati. L'Integration Board a volta crea il contatto tra i rifugiati che vogliono fare da guida. Anche se da un altro punto di vista stare troppo a contatto con connazionali potrebbe rallentare in parte il processo di integrazione nella società svedese. Ad ogni modo c'è un certo numero di rifugiati che lavora nell'ambito delle strutture che si occupano di migrazione: ad esempio il 30 per cento delle persone che lavora presso l'Integration Board è straniera (per lo più rifugiati e immigrati economici, ma anche cittadini comunitari).

**Considerando la quota 2004, quanto si può dire che costi, in media, un beneficiario del programma dal momento della sua selezione a quello della sua raggiunta indipendenza economica?**

Come già detto, è difficile dare una stima precisa. Si può dire però che per quello riguarda l'integrazione il governo destina all'Integration Board 145.000 corone svedesi (? 15.259,80).

**A quali servizi ha diritto il beneficiario del Reinsediamento? Quali sono i suoi diritti? Esistono diversità rispetto ai rifugiati arrivati spontaneamente?**

Di fatto i diritti tra le diverse figure di rifugiati sono uguali, e in pratica hanno gli stessi diritti di un cittadino svedese. L'unica differenza riguarda il diritto di voto. Possono votare solo nelle elezioni riguardanti le municipalità: per votare a livello nazionale devono diventare cittadini svedesi.

**Il programma di Reinsediamento e di integrazione in questi anni è stato in qualche modo influenzato da mutamenti di politica interna e considerazioni di sicurezza nazionale o è rimasto sostanzialmente immutato?**

E' rimasto sostanzialmente immutato. Di grandi mutamenti politici in Svezia non ve ne sono stati (i socialdemocratici sono al governo da decenni) e le considerazioni di sicurezza nazionale non hanno finora limitato il programma. Anzi, la volontà politica è quello di mantenere la quota, se non addirittura di aumentarla, concentrandosi in particolar modo sui "protection needs". Il governo svedese vuole, attraverso il Programma di Reinsediamento, far vedere ai suoi cittadini di avere una ferma volontà nell'aiutare le persone che hanno *veramente* bisogno di protezione (N.d.R.: la qual cosa si va ad integrare con una politica più severa riguardo le richieste spontanee di asilo).

**I beneficiari del Reinsediamento possono richiedere la cittadinanza svedese? Quanti di loro optano per la cittadinanza svedese? Devono avere requisiti diversi rispetto ai cittadini dell'Unione Europea e rispetto ai rifugiati arrivati spontaneamente?**

Sì. Possono richiederla dopo 4 anni. Ma l'Integration Board non ha una statistica su quanti lo fanno. Hanno gli stessi requisiti degli altri rifugiati.

**Il programma di Reinsediamento dei rifugiati ha avuto un impatto positivo sull'accettazione dei rifugiati in generale da parte dell'opinione pubblica?**

Sì. La politica di Reinsediamento ha un impatto positivo in quanto dà l'idea, chiaramente a chi conosce il programma, che i rifugiati che si trovano in Svezia siano persone *effettivamente* bisognose di protezione.

# Appendice II

## Questionario presentato alla Gran Bretagna

### OBIETTIVI DEL VS. PROGRAMMA DI REINSEDIAMENTO E CRITERI DI SELEZIONE

Kevin Finch  
International Asylum Policy Unit  
UK Home Office

#### **Quanti rifugiati sono stati accolti in Gran Bretagna attraverso il Programma di Reinsediamento?**

- In Gran Bretagna ci sono tre programmi distinti: Il Gateway Protection Programme, che ha una quota limite di accoglienza di 500 persone all'anno (in realtà si prevede di accogliere per il prossimo anno – il programma inizia ogni anno ad aprile - circa 200-250 persone).

#### **La quota è stabilita su base annuale o pluriennale?**

- Su base annuale.

#### **Quali sono i Paesi di provenienza dei rifugiati beneficiari del programma del 2005?**

- La quota 2005 è stata formata da: 129 liberiani provenienti dai campi in Sierra Leone e Guinea; 74 sudanesi provenienti dall'Uganda, 27 Congolesi (RDC) dall'Uganda (N.d.A. si prevede anche di selezionare circa 80 congolesi dai campi dello Zambia); 51 birmani dalla Thailandia.

#### **Che tipo di intesa è stata siglata con il paese di primo asilo? è stato collaborativo?**

Nessuna intesa è prevista con i paesi di primo asilo. Le negoziazioni a livello locale sono portate avanti dall'UNHCR *in loco*, c'è stato anche un tentativo iniziale di fare delle negoziazioni senza il supporto dell'Alto Commissariato, ma è risultata un'alternativa molto complicata e costosa.

I paesi di primo asilo ad ogni modo sono stati generalmente collaborativi. E' capitato che avessero delle preoccupazioni come nel caso della Thailandia, le cui autorità avevano dei problemi nel presentare ai Media il programma di Reinsediamento in quanto temevano di subire critiche a proposito delle condizioni di vita dei rifugiati presenti nei campi profughi.

#### **Sono previsti dei programmi specifici per le diverse categorie di persone ritenute eleggibili o esiste un unico programma?**

Come detto, in Gran Bretagna in realtà ci sono altri due distinti programmi oltre al *Gateway Protection Programme*, che è il vero e proprio programma di Reinsediamento. Si tratta del *Mandate Resettlement Scheme*, un programma – direi unico nel resettlement - basato unicamente sulla selezione via dossier, attraverso il quale vengono accolte in Gran Bretagna persone che sono state dichiarate rifugiate secondo il mandato UNHCR e che hanno legami, in genere familiari, con il Regno Unito. Questo programma è attivo da 15 anni, e accoglie circa 100 persone ogni anno.

Il terzo programma è il *Ten or More Scheme*, che segue sempre una selezione via dossier, ma che si concentra esclusivamente su rifugiati con precise necessità mediche, e che riguarda un numero limitato di casi (quest'anno 7).

#### **Ritenete che il vs. programma di Reinsediamento abbia «convinto» i Paesi di primo asilo ad accettare un maggior numero di rifugiati e a migliorare le condizioni di accoglienza?**

- Al momento non si può dire che il GPP abbia in qualche modo convinto i paesi di primo asilo ad accogliere più rifugiati.

**Avete svolto o svolgete attività di cooperazione con Paesi che più recentemente hanno istituito un programma di Reinsediamento?**

- Abbiamo avuto una collaborazione molto stretta con la Svezia, l'Olanda e l'Irlanda (che ha un programma con una quota di 40 rifugiati)

**Come è vista da parte della Gran Bretagna l'eventuale istituzione di un Programma di Reinsediamento Europeo?**

E' evidente che non tutti i membri dell'Unione Europea vedono il Reinsediamento allo stesso modo. La Gran Bretagna sostanzialmente vede con favore l'istituzione di una politica europea comune sul Reinsediamento, e crede che inserire il Reinsediamento all'interno dei Regional Protection Programmes (RPPs) così come indicato dalla Commissione Europea negli ultimi mesi, sia il metodo migliore per cominciare. A nostro avviso è un approccio migliore rispetto alla decisione di far iniziare un programma distinto. In questo modo paesi che non hanno un programma di Reinsediamento potranno avere un primo approccio con questo tipo di attività per poi essere incoraggiati a iniziare un programma a livello nazionale. Ad ogni modo restiamo in attesa di ulteriori dettagli a proposito da parte della Commissione Europea.

**L'attuazione di un programma di Reinsediamento ha diminuito il numero di arrivi spontanei?**

No. Né lo prevediamo, e d'altronde l'attuale quota è ancora troppo bassa per poter avere effetti. Ad ogni modo non si può neanche dire che il Reinsediamento sia stato utilizzato come metodo per usare una politica più severa nei confronti dei richiedenti asilo spontanei. Tale severità in parte c'è stata, ma in modo indipendente. Dall'anno scorso infatti i richiedenti asilo riconosciuti (sia come rifugiati sia con qualche forma di protezione sussidiaria) possono ottenere un permesso di soggiorno di massimo cinque anni, scaduti i quali ci sarà un riesame individuale della situazione.

**L'opinione pubblica conosce l'attività di Reinsediamento? Come viene informata e come la percepisce?**

Sì. Anche se chiaramente non a un livello estremamente generalizzato. Il primo arrivo di rifugiati è stato molto pubblicizzato dai media. In linea di massima il programma è molto più conosciuto a livello locale che nazionale.

**Ci sono particolari regioni di provenienza dei reinsediati (ad es. perché ci sono legami culturali con alcuni paesi?) o ragioni per attuare reinsediamenti da determinati paesi?**

In realtà no. Ci siamo inizialmente chiesti se concentrarci sulle nazionalità già ampiamente presenti sul territorio britannico. Ma poi abbiamo deciso di non considerare per ora questo aspetto, e abbiamo ad esempio selezionato rifugiati birmani, ora residenti a Sheffield. L'esperienza con i birmani è stata però difficile, in quanto si sono dimostrati un'etnia di difficile integrazione, e probabilmente in futuro selezioneremo rifugiati che avranno la possibilità di essere «accolti» da comunità di connazionali già presenti nel Regno Unito.

**Quale il ruolo dell'UNHCR e di ONG *in loco* nella scelta dei paesi di Reinsediamento?**

- Le ONG *in loco* di fatto non hanno un ruolo. Tutta la selezione preliminare nelle mani dell'UNHCR, che ogni anno suggerisce ai vari paesi di Reinsediamento quali sono i paesi di primo asilo dove è più urgente intervenire.

**Come vengono stabiliti i criteri di selezione? Un atto del Parlamento o un provvedimento annuale del Governo?**

L'annuncio iniziale è stato fatto attraverso un White Paper del governo. Non c'è un atto del Parlamento che regola il programma, che si è deciso di non includere nella legislazione sull'immigrazione. Questa decisione ci ha dato molta più flessibilità durante la prima fase del programma. Generalmente

qualsiasi tipo di novità nella legislazione sull'immigrazione richiede un notevole lasso di tempo prima che sia messo in pratica, ed evitando questo passaggio abbiamo avuto la possibilità di bruciare i tempi e di iniziare molto rapidamente il programma.

**Chi decide le quote? Legge o atto amministrativo?**

Il Governo, attraverso un atto amministrativo.

**Quanto tempo è passato dal momento dell'annuncio del programma alla sua realizzazione?**

- La decisione è stata annunciata in modo del tutto autonomo dai vertici dell'Home Office all'inizio del 2002. A quel punto si è cominciata a costituire la macchina organizzativa. L'UNHCR propone un periodo di tre anni. Noi invece abbiamo accolto i primi rifugiati già nel marzo del 2004. Il problema di base è stata la difficoltà a trovare autorità locali disposte a partecipare al programma. Ma non solo: altri problemi sono stati l'individuazione del budget, e la costituzione della rete di accoglienza e integrazione.

**2) GESTIONE E FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA**

**Fonti di finanziamento?**

La fonte di finanziamento è il governo britannico, che nella finanziaria annuale decide quale somma destinare al Programma di Reinsediamento. Non solo, ma il governo finanzia anche in parte le attività' di resettlement dell'UNHCR.

**Le ONG vengono consultate in questa fase?**

- No.

**Esiste una qualche flessibilità dei fondi che permetta di investirli anche in programmi complementari ?**

In realtà' il budget include tutti e tre i programmi.

**Chi gestisce il programma? A chi ne risponde?**

L'Home Office, che però collabora da vicino con altre strutture, come il dipartimento del Lavoro e quello dell'Educazione.

**Il governo affida un ruolo agli enti territoriali per la realizzazione del programma? Che tipo di accordi stipulano?**

Sì. Ma la partecipazione degli enti territoriale è su base volontaria. Uno dei punti chiave del programma è quello di ottenere la collaborazione del più alto numero di enti territoriali. Non firmiamo degli accordi formali con le autorità locali. Si tratta più di lettere di accordo informale.

**3) PROCEDURE DI SELEZIONE E DI VALUTAZIONE DEI SINGOLI CASI**

**Enti competenti?**

L'Home Office. Siamo divisi per competenze (della selezione, arrivi, rapporti con enti locali, ecc).

**Sulla quota 2004, quanti beneficiari sono stati selezionati tramite missioni *in loco* e quanti tramite dossier?**

A differenza di altri paesi (NDR. per esempio la Svezia, che utilizza ambedue i metodi, o il Canada, che non effettua per niente missioni) la Gran Bretagna non effettua selezioni da dossier. I beneficiari del programma sono scelti - nell'ambito del Gateway Protection Programme - unicamente tramite missioni in loco. Questa scelta a nostro avviso dà la possibilità di essere più preparati in fase di integrazione del rifugiato, in quanto in loco si prende nota di tutte quelle informazioni necessarie a poter offrire un programma di integrazione veramente efficiente.

**Ci sono delle ONG che partecipano alle procedure di selezione? (studio dei dossier o missioni in loco?)**

No. In questa fase le ONG non hanno alcun ruolo

#### **PROCEDURA APPLICATA IN CASO DI MISSIONI IN LOCO**

##### **Segnalazione**

##### **Chi se occupa di effettuare le interviste?**

Membri dell'Home Office, che partono per missioni *ad hoc*. L'Intelligence britannica non partecipa in alcun modo alle interviste ma si occupa di offrire ai membri delle missioni una formazione su alcuni argomenti specifici legati alla sicurezza.

Inizialmente si è tentato di inviare una persona in pianta stabile nelle regioni interessate un ufficiale. L'idea era buona, ma in fin dei conti si è rivelata troppo costosa. Quindi si invia la missione in loco, che torna con i dossier delle interviste effettuate. Le decisioni vengono prese in Gran Bretagna. Poi si organizza un'altra missione per il viaggio il trasferimento, ecc. ci siamo organizzati così perché crediamo che sia un metodo per evitare casi di frode, e anche perché preferiamo che siano più persone ad analizzare i casi, senza tra l'altro essere in alcun modo influenzate da situazioni contingenti, anche di carattere emotivo. (NDR. In Svezia le decisioni sono prese direttamente sul posto).

##### **Come si selezionano le persone da intervistare?**

Le persone da intervistare sono selezionate essenzialmente dall'UNHCR. L'UNHCR fa un enorme lavoro, e non sempre in condizioni ambientali ideali.

##### **E' prevista una preparazione delle persone da intervistare?**

Prepariamo un volantino informativo dove spieghiamo cos'è il programma e come funziona. Non sempre il Resettlement è la soluzione adatta per tutti (ad esempio per famiglie numerose, che in alcuni casi sarebbero costrette a dividersi), ed è bene che i rifugiati conoscano tutti i dettagli del programma.

##### **Valutazione**

**Come valutare l'opportunità di procedere al Reinsediamento? Come valutare il livello di protezione garantito nel paese di primo asilo?**

- Non appena ci arrivano i rapporti dell'UNHCR eseguiamo un esame preliminare dei casi, prima di andare a fare le vere e proprie interviste, onde evitare di intervistare persone che per qualche ragione specifica sarebbero ad ogni modo non selezionabili (ad esempio tendiamo a selezionare solo comunità abbastanza rappresentate, in quanto il programma prevede l'integrazione di piccole comunità di rifugiati).

##### **Qual è il ruolo dei diversi attori in questa selezione? Paese primo asilo, ambasciate, ONG??**

- I paesi di primo asilo non hanno alcun ruolo. Come d'altronde le ONG. Invece è nostra abitudine rivolgerci al Foreign Office, in caso dovessero avere informazioni particolari sui paesi dove vogliamo intervenire o ci fossero rapporti diplomatici delicati tali da essere presi in considerazione.

#### **CATEGORIE ELEGGIBILI E DIRITTI DEI BENEFICIARI**

##### **Quale peso viene dato nella prassi al "potenziale di integrazione" del rifugiato?**

Il bisogno di protezione è essenzialmente il primo criterio che prendiamo in considerazione. Il potenziale di integrazione viene considerato, sempre e solo, in seconda battuta. Solo nel caso in cui dovessimo renderci conto che la persona intervistata avrebbe problemi di integrazione praticamente insuperabile, allora potremmo decidere di considerare questo fattore come determinante nella selezione. Per il resto non siamo estremamente interessati dal livello di educazione, dalla capacità e dalle esperienze lavorative passate del rifugiato. Prendiamo queste informazioni, ma solo perché poi saranno utili alla ONG che si occuperanno del programma di integrazione.

**Quale deve essere il suo status giuridico (rifugiato, rifugiato *de facto*, protezione umanitaria, temporanea, rifugiato ai sensi del mandato UNHCR, ecc.)**

Lo status giuridico delle persone da selezionare si basa sui criteri stabiliti dalla Convenzione del 1951.

**I beneficiari del programma di Reinsediamento possono chiedere il ricongiungimento familiare? La domanda deve essere inoltrata in Gran Bretagna o presso le rappresentanze diplomatiche?**

Sì. Al di fuori del programma. Possono seguire la procedura standard di ricongiungimento familiare.

**Sono previste procedure d'urgenza?**

Non nel Gateway Protection Programme. Però si possono velocizzare alcuni casi.

**Chi è responsabile dei rifugiati?**

- Finché si trovano nel paese di Primo Asilo sono sotto la protezione dell'UNHCR.

**In quale momento i beneficiari entrano sotto la protezione della Gran Bretagna?**

Quando arrivano in Gran Bretagna.

**Ci sono stati casi di frode?**

Più che altro a volte alcuni rifugiati esagerano al loro situazione, ma questo è comprensibile: essere selezionato per il programma è sicuramente un obiettivo al quale è naturale che contino molto.

In alcuni casi abbiamo avuto qualche sospetto, come ad esempio alcuni gruppi familiari, non appena arrivati in Gran Bretagna, si sono immediatamente separati e in pratica non si sono frequentati più di tanto. Ma dai sospetti non abbiamo potuto arrivare alle certezze.

#### **4) TRASFERIMENTO E ARRIVO**

**Nella fase precedente la partenza, oltre alla formazione pratica, esiste anche una preparazione psicologica?**

Sì, esiste una preparazione psicologica che fa parte del controllo medico preliminare. Subito dopo l'arrivo in Gran Bretagna c'è un'altra sessione di preparazione e di orientamento culturale. E' stato d'altronde verificato che dopo i primi sei mesi (lasso di tempo passato il quale si effettua una ricerca ad hoc sui beneficiari del programma) di soddisfazione subentra un momento di depressione, dovuto alla differenza di cultura e dal fatto che probabilmente alcune aspettative, specialmente lavorative, erano troppo alte. La stessa cosa è stata osservata in altri paesi.

**Chi sostiene i costi del viaggio?**

Il governo britannico.

**Chi si occupa dei post-acceptance e identity checks? Esiste un accordo tra IOM e Gran Bretagna)?**

L'IOM si occupa di tutta la parte riguardante il viaggio, con in alcuni casi la collaborazione delle Ambasciate (per i visti o altro). L'IOM viene rimborsata completamente dal governo britannico. Viene stipulato un accordo con l'IOM, che viene completamente rimborsato.

**Si effettuano controlli medici sui beneficiari? Quali? Chi li fa?**

Sì, vengono effettuati controlli abbastanza approfonditi, prima di effettuare qualsiasi decisione definitiva. Per tre motivi: per assicurare che possano essere trattati adeguatamente una volta giunti in UK, ma anche per evitare che ci siano rischi per la salute pubblica sul territorio nazionale e per motivi di costi, che non si vuole siano eccessivamente esorbitanti per la Sanità Pubblica. Uno di questi tre motivi può causare una bocciatura nel processo di selezione da parte del Ministero. Fino ad ora nella nostra esperienza ci sono stati solo 3 casi di HIV, che sono stati accettati. Nei campi profughi ad ogni modo è stato verificato che la percentuale di malattie - come l'HIV - è nettamente inferiore rispetto alle statistiche del

paese di primo asilo. Vengono poi effettuati controlli 72 ore prima del viaggio per verificare se possono sopportare il volo.

**Con quali documento viaggiano i rifugiati? Chi li emette?**

.I Rifugiati viaggiano con un documento che gli permette di fare un viaggio di sola andata, emesso dall'Ambasciata.

**L'IOM in genere utilizza voli di linea o voli charter?**

Utilizza voli di linea. Di solito partono non più di 20-25 rifugiati alla volta. Il prossimo arrivo previsto è di 74 sudanesi proveniente dall'Uganda, che saranno divisi in tre gruppi. Di solito nel giro di due settimane si fa arrivare l'intero gruppo a scaglioni. Chiaramente accompagnati da membri dell'IOM.

**Status giuridico al momento di ingresso nel paese di Reinsediamento?**

Hanno un permesso permanente: uno "Special Refugee Status for the Gateway Protection Programme", che viene loro consegnato qualche giorno dopo il loro arrivo. Il documento viene emesso dall'Home Office.

**Chi verifica eventuali rischi per la sicurezza dello Stato e con quali meccanismi?**

Già nel processo di selezione teniamo conto di questi aspetti, e in caso di dubbi possiamo chiedere l'opinione di altri organismi, quale ad esempio il Foreign Office o altri (ad esempio esiste un particolare team che si occupa di identificare criminali di guerra). Problemi di sicurezza nazionale hanno avuto un certo peso. Ma possiamo rifiutare una richiesta con una certa flessibilità.

## 5) INTEGRAZIONE NEL PAESE DI REINSEDIAMENTO

**Come vengono ricevuti i rifugiati e chi li riceve?**

Vengono ricevuti da ONG. Li portano per due o tre giorni in un albergo, e si occupano di un breve programma di orientamento culturale. Sono due o tre giorni in cui si consolida ulteriormente la preparazione culturale che già avevano ricevuto nel campo profughi che li ospitava. A quel punto vengono ospitati dalle autorità locali (dove ci sono altra ONG che si occupano dell'integrazione).

**Non appena arrivano in UK, dove vengono alloggiati?**

Quando arrivano nelle città dove vivranno, sono alloggiati negli appartamenti a loro destinati.

**Si tratta di strutture diverse da quelle dove alloggiano i richiedenti asilo giunti spontaneamente?**

Anche i richiedenti asilo spontanei possono essere ospitati in strutture alloggiative che non siano per forza centri di accoglienza. Anche in appartamenti.

**Quante municipalità sono attualmente coinvolte nel programma di integrazione dei rifugiati?**

Solo due fino a questo momento: Sheffield e Bolton. In futuro anche Berry (vicino Bolton).

**Ogni municipalità in media di quanti rifugiati si prende cura?**

Al momento, essendo solo due le municipalità coinvolte, la cifra si aggira intorno a 60-80.

**I rifugiati beneficiari del programma di Reinsediamento si integrano più facilmente rispetto ai rifugiati arrivati spontaneamente? Esiste materiale empirico su questo fatto?**

E' veramente difficile dare una risposta a questa domanda. A questo punto ancora non possiamo dare una risposta certa. Dipende da come funziona il processo di integrazione.

**Esistono statistiche sui tempi di integrazione? Quanto tempo ci vuole in media perché un rifu-**



**giato sia indipendente economicamente?**

Il programma di integrazione britannico dura 12 mesi. In linea di massima abbiamo osservato che circa dopo 18 mesi hanno tutti un lavoro. (Ma dipende molto dal livello di integrabilità della persona e anche della nazionalità).

**Quale il ruolo delle ONG britanniche nel programma di reintegrazione?**

- Importante. Come detto innanzitutto le ONG hanno un ruolo nell'accoglienza dei rifugiati all'aeroporto. In seguito al momento si occupano attivamente dei programmi di integrazione nell'ambito delle municipalità (come il British Refugee Council a Sheffield).

**I rifugiati reinsediati vengono coinvolti nell'elaborazione del loro programma di integrazione?**

Sì. Hanno una parte attiva. Anche se ci sono grosse differenze da caso a caso.

**I rifugiati e i reinsediati residenti in Gran Bretagna da molto tempo svolgono un ruolo nel processo di integrazione dei loro connazionali o di altri beneficiari del Reinsediamento?**

Sì. Le comunità etniche già presenti sul territorio aiutano i nuovi arrivati. E noi cerchiamo questo supporto. Addirittura cinque dei primi casi hanno partecipato attivamente al GPP lavorandoci.

**Considerando la quota 2004, quanto si può dire che costi, in media, un beneficiario del programma dal momento della sua selezione a quello della sua raggiunta indipendenza economica?**

Inizialmente avevamo calcolato una spesa globale di 9 milioni di sterline per la quota di 500 rifugiati (NDR. circa 13 milioni di euro). La quota non è stata raggiunta. Ma ad ogni modo ci siamo resi conto che lo start up del programma costa decisamente di più. (La quota comprende tutte le attività e tutti e tre i programmi di Reinsediamento, anche se il GPP è di gran lunga il più costoso). Dopo il primo anno si è capito che i costi possono essere più razionalizzati (ad esempio le ONG che accolgono i rifugiati all'aeroporto vengono pagati troppo in rapporto al lavoro che fanno, a causa del fatto che la quota è stata di fatto minore a quella preventivata)

**A quali servizi ha diritto il beneficiario del Reinsediamento? Quali sono i suoi diritti? Esistono diversità rispetto ai rifugiati arrivati spontaneamente?**

I diritti dei rifugiati sono essenzialmente quelli dei cittadini britannici. Per quello che riguarda i rifugiati arrivati spontaneamente, vi possono essere differenze a seconda dello status che è stato loro garantito (convenzione del 1951, protezione sussidiaria)

**Il programma di Reinsediamento e di integrazione in questi anni è stato in qualche modo influenzato da mutamenti di politica interna e considerazioni di sicurezza nazionale o è rimasto sostanzialmente immutato?**

Il governo è rimasto immutato in questi anni. Quindi no. Più che altro si è potuta notare una certa importanza del tema a livello locale, dove il tema dei richiedenti asilo riveste un'importanza più ampia e profonda. Generalmente c'è un'atmosfera non eccessivamente favorevole ai richiedenti asilo.

Per quello che riguarda le considerazioni a livello di sicurezza nazionale, ebbene sì, anche se finora non ci sono state influenze negative a causa degli attentati terroristici dello scorso luglio, possiamo dire che in futuro verrà fatta più attenzione nei confronti di determinate nazionalità.

**I beneficiari del Reinsediamento possono richiedere la cittadinanza britannica? Quanti di loro optano per la cittadinanza britannica? Devono avere requisiti diversi rispetto ai cittadini dell'Unione Europea e rispetto ai rifugiati arrivati spontaneamente?**

Sì. Possono richiederla dopo 5 anni. I bambini nati qui hanno tutti fatto richiesta (7-8 casi). Hanno gli stessi requisiti degli altri rifugiati.

**Il programma di Reinsediamento dei rifugiati ha avuto un impatto positivo sull'accettazione dei rifugiati in generale da parte dell'opinione pubblica?**

Difficile rispondere. Possiamo dire che gli elettori di sinistra vedono con favore i richiedenti asilo, senza distinzione di sorta. Quindi su di loro il programma non ha avuto né effetti negativi né positivi. Gli elettori conservatori invece tendono a fare una netta distinzione tra rifugiati buoni (beneficiari del programma di Reinsediamento) e rifugiati cattivi (richiedenti asilo spontanei).

**59. In conclusione: quale giudizio si può dare sul funzionamento del Gateway Protection Programme?**

Il giudizio è estremamente positivo. Certo, il numero di 500 persone il primo anno è stato un problema. E' stato un numero frutto di previsioni troppo ottimistiche che ci hanno creato problemi. Alla luce della nostra esperienza consiglieremmo - per un Paese che volesse iniziare un programma di Reinsediamento - un numero inferiore. Forse 100 persone sono la cifra giusta per il primo anno, per imparare. Noi abbiamo perso tempo e fatica perché ci siamo concentrati su 500. Ora che stiamo pian piano risolvendo i nostri problemi, pensiamo che arriveremo presto alla quota di 500. E in futuro probabilmente potremo crescere ancora. Il Gateway Protection Programme ha ormai tutte le carte in regola per poter essere considerato un successo.

FLAVIO DI GIACOMO

# **FA.RE. Feasibility Study for an Italian Resettlement Programme**

Executive Summary

---



## Executive Summary

“FA.RE. – Feasibility Study for an Italian Resettlement Programme” is a project co-financed by the European Commission and the Ministry of Interior. CIR is the operational implementing partner of the Ministry of Interior. The study’s objective was to verify the feasibility of an Italian Resettlement Programme.

More precisely, FA.RE. has had the following objectives:

- a) gaining an in-depth knowledge of the actual functioning of Resettlement programmes;
- b) verifying whether other countries’ experiences may be transferred to Italy;
- c) providing Italian institutions information and means to decide on the implementation of an Italian resettlement programme and the participation in a future European resettlement programme.

69

This project has been innovative and, in some ways, “revolutionary”. It is the first time, in fact, that Resettlement is treated in Italy. It appeared necessary for Italy to give a clear political message to show its interest and commitment towards a future-oriented asylum policy, on one hand, not excluding any necessary mean to facilitate the situation of people asking for protection, on the other.

Resettlement – in fact – has deserved a top position in the European agenda and the development of a common European asylum policy represents a priority.

The study is based on an in-depth international research and has been organised in two phases: 1. collection of information in countries already implementing resettlement programmes; 2. draft of a feasible Italian resettlement programme.

In the first phase the research focused on two European countries already implementing European Programmes: Sweden and Great Britain.

Sweden has an old tradition in resettlement, having started the first programme in the ‘50s; while Great Britain has started its programme only very recently – in 2004.

A questionnaire of about 60 questions has been prepared as a basis to find out differences and similarities between the two programmes.

Moreover, our contacts with the third transnational partner, Spain - where in the near future a resettlement programme will be started - have offered the opportunity to acquire knowledge on the experiences of protected entries of refugees in Spain as from the ‘70s.

We thought that besides the European experiences, it would have been very interesting to provide an analysis of the widest resettlement programme worldwide. We have studied, therefore, dynamics and functioning of the resettlement programmes in the United States of America. Such an analysis, which we consider an added value to our work, has been accomplished thanks to the essential contribution of the Federation of Protestant Churches in Italy – one of CIR's founding members – that as a member of *Churches' Commission for Migrants in Europe*, made possible an exchange of information with some American NGOs involved in the US resettlement programme, in particular with the *Church World Service*.

Last but not least, the information gathered through the Resettlement Unit at UNHCR Headquarters in Geneva allowed us to know in detail the procedures adopted by UNHCR for Resettlement operations. UNHCR is, in practice, the starting and supporting point for all resettlement programmes presently implemented. Every year, UNHCR suggests the countries of first asylum where intervention is necessary. UNHCR Regional Offices administer a great number of interviews to prepare files for countries of resettlement.

The second part of this study will analyse a hypothesis for an Italian resettlement programme. Our hypothesis will be based on the experiences in other countries and on their transferral and adaptation to the Italian context.

It is clear that, as it happens in almost all countries we have examined, also the Italian programme will be given a name helping defining it and making it unique.

To confer the programme an international relevance, we have chosen to link it to a historical period which has made our country admired and known worldwide: from 1300 to *Renaissance*. We would like the Italian Programme to be inspired by the most representative poet of that period and for this reason we propose the name of **Piano Dante - Dante Refugee Programme**.

The choice is not casual. Dante Alighieri, in fact, was an exile and refugee: he fled from Florence in 1302. When his party "Guelfi Bianchi" was defeated he could never return to his homeland. He had been condemned to death and he was obliged to seek refuge in Verona and in Ravenna at some local nobles.

Taking inspiration from his masterpiece "Divina Commedia", we also like to think that the imaginary journey made by Dante from hell to Paradise may be a metaphor of the journey of refugees benefiting from the Programme: from the hell of wars and persecutions to the arrival in a safe country where to find a shelter from risks and perils.

We are confident that this proposal can confer a national identity to the Programme, hoping that it can be launched as soon as possible to be included in a wider European plan in the near future.

## Missions to Sweden and Great Britain

The work instrument we used during information collection from transnational partners was a questionnaire of about 60 questions. The questionnaire was divided in 5 chapters:

1. Objectives and selection criteria
2. Programme Management and funding
3. Selection and evaluation procedures
4. Transfer and arrival
5. Integration in countries of resettlement

### *Sweden*

The Swedish Resettlement Programme, called Swedish Refugee Quota, is co-ordinated, under the guidance and supervision of the Ministry of Foreign Affairs, by the Swedish Migration Board, a governmental agency in the city of Norrköping implementing all migration-related activities in Sweden.

The Swedish Migration Board, is specifically involved in the selection missions abroad, in the selection procedures through personal files (prepared by UNHCR and IOM), and above all, manages the funds destined by the Government to the Resettlement programme.

All integration-related matters in favour of refugees benefiting from the programme are coordinated by the Integration Board, another governmental agency (always in Norrköping), which is financed through the Migration Board and signs agreements with the Municipalities, actually responsible for the implementation of integration programmes in Sweden.

The Ministry has the role of supervision of the programme; defines refugees' quota to be received annually through the programme, establishes the selection criteria, finances the Migration Board.

The Resettlement Programme, active in Sweden since the '50s, has always had a very important role, since the Swedish Government wants to highlight the need to offer an effective protection to refugees; the programme has always been perceived, also by civil society, as a guaranty for refugees. The programme is managed entirely by the State. NGOs play only a secondary role. Refugees (selected both through missions and through information provided by UNHCR) are directly transferred in flats given by Municipalities and follow an integration programme for two or three years charac-

terised by a strong assistance-like attitude, typical of Northern European welfare States. In 2005 the programme has received 1700 refugees, a stable quota in the years.

Even if the Swedish political system and society present many differences in comparison with the Italian context, we believe that the Swedish Resettlement Programme may be a good example at least for some of its features.

The fact that such a programme is the oldest in Europe, invites us to look at it with a major interest. Time, in fact, has certainly helped improving such a wide programme.

### ***Great Britain***

The British Resettlement Programme, called Gateway Protection Programme (GPP), is co-ordinated by the International Asylum Policy Unit of the Home Office.

The annual quota had been initially fixed at 150 refugees (selected only through missions) but very early it was realised that it was very optimistic (the theoretic quota was 500 people). The first year the quota was supposed to be slightly inferior. A problem with local authorities was encountered. Local authorities were involved at a later stage and consequently, it was very difficult to find local authorities available to accept an adequate number of refugees (in 2005 only Sheffield and Bolton received newcomers).

At the moment we can say that the Home Office has overcome the first obstacles and is re-organising the programme more efficiently.

Differently from Sweden the integration programme is almost entirely managed by NGOs and local authorities, to which the Home Office has delegated all operational aspects. In Sheffield, for example, the British Refugee Council manages refugees' arrival (mainly from Liberia and Myanmar), takes care of the accommodation, supports them with integration programmes and helps them contact the Job Centres. As for the accommodation aspect, a specific body was instituted. It co-operates with municipalities specifically for the search of lodgings and all other accommodation-related matters.

Up to now the search of lodgings has been a success. Refugees have been lodged in different areas, to encourage a strong need to integrate with the local community. The flats given to refugees were all very similar.

Each aspect of the programme has presented problems and practical difficulties (many more compared to Sweden, since Great Britain has less "social security cushions"). After all considerations the programme can be still considered as a success.

The integration programme only lasts 12 months. This is the period of time considered as optimal for a swift integration process and to avoid any risks of excessive "welfareism".



## The Spanish Situation

At the moment, the Spanish “Ministerio de l’Interior” and “Ministerio del Trabajo” are working together for the planning of a Spanish Resettlement Programme.

The Government, intends to verify the possibility to start such a programme, also taking into consideration the fact that Spain has a relevant experience in the field of “Protected Entry Procedures”.

Since the ‘70s, when about 2000 Vietnamese were received, Spain has sheltered in his territory refugees whose asylum claims had already been processed by Embassies in their countries of origin in co-operation with UNHCR. These were emergency procedures responding to specific situations, with many common features with resettlement as such.

Following we provide a list of the most significant experiences in Spain:

- in 1995, upon request of the United States of America, about 100 people, mainly Cuban from Guantanamo, were received;
- in 1997, 25 more Cubans arrived from Guantanamo;
- in 1999 about 2000 Kosovars from Macedonia were received;
- also in 1999 some Afghani (only 7) coming from Uzbekistan were received;
- in January 2006, upon request of the United Nations High Commissioner for Refugees, 8 people coming from Democratic Republic of Congo and from the Ivory Coast, already recognised as refugees by UNHCR in Rabat, were received.

In the years, Spain has constantly implemented “Protected Entry Procedures” particularly for people coming from Latin America. This programme is tailored on specific needs: sometimes - with UNHCR’s co-operation - the possibility to apply for asylum at Spanish embassies abroad is given.

It is evident that Spain shall capitalise these experiences, even though they will need adaptations to become resettlement activities as such. While in emergency situations the final aim was to return people to their countries of origin, in Resettlement a permanent integration is foreseen. The government’s political attitude is to institute a resettlement programme and at present also locals NGOs are interested to developments on this matter. The Spanish situation may be compared, under many aspects, to the Italian one. For this reason the work already done by Spain may provide important indications.

## The U.S. Programme

The U.S. Resettlement Programme (USRP - United States Resettlement Programme) is the first programme in the world from a quantitative point of view. United States resettle about 40000 people a year. The quota for 2006 amounts to 70000 refugees. Most probably the programme this year should effectively receive 50000 people because of an inadequate financial support by the Congress.

The State Department is in charge for the USRP, with the support of the Department of Homeland Security (DHS) and the Department of Health and Human Services (DHHS).

What is relevant in the USRP, apart from the quota, is the involvement of many different actors. NGOs, for example, are involved also in the selection process in the countries of first asylum. The State Department, gives the Overseas Protection Entity (OPE) the task of selecting refugees. OPE is formed, according to the countries where it intervenes, by Representatives of NGOs, IOM and USA Embassies. OPE, once completed the selection process, is also responsible for the following phases, including medical examinations and cultural orientation.

The choice to delegate many functions to non governmental organisations has a limit: the aim of U.S. authorities is to find a balance between humanitarian activities and national security. For this reason, the final decision on each selected person depends on the Department of Homeland Security.

The integration programme, supervised by DHHS, is managed by 10 voluntary agencies (9 NGOs and the State of Iowa), that receive funds to this end: 850 dollars for each refugee, 425 for administrative expenses and 425 as "pocket money" for refugees.

The Agencies evaluate, according to needs, which State may receive refugees. The choice is determined on the basis of the network of local associations affiliated to the agencies, and of the kind of support they can offer.

Once arrived in the State of destination refugees are entitled to 8 months of medical insurance and they are given the possibility to choose among different integration programmes proposed to them by the agencies.

All integration programmes in the various States are driven by the same principle: job-placement is the first step, even before language-learning. Language, according to the programme's philosophy must be learnt "*on the job*". Self-sufficiency is the password of the USRP: the beneficiary of the programme has to reach independency as soon as possible: the term fixed by the government is 180 days. Meeting such a term would be impossible without the support of local communities, considering the short-

age of governmental funds. *Sponsorships* play a dominant role in this regard. They are very useful during the activities of first support and reception of refugees. A “sponsor” is a group composed of local community actors accepting to offer voluntarily and free of charge a series of services to newly arrived refugees.

The role of *sponsors* and communities, represents the basis of the integration programme and NGOs’ main task is to grant a constant number of sponsors.

The programme is considered successful because objectives are reached in 90% of cases even though at a first glance it may seem very difficult for refugees. This aspect is anyway overcome because they are very well supported by all actors involved.

## Hypothesis for an Italian Resettlement Programme

### *Strategic use in the present Italian context*

The Italian context shows an extremely different panorama compared to the other resettlement-implementing countries in Europe and worldwide.

Italy is - geographically speaking - in the middle of the Mediterranean sea, crossroads of a huge flow of people arriving in Europe in search of protection. This geographical position imposes an in-depth analysis on the possible effects of resettlement.

Traditional resettlement countries do not have such a direct contact with flows of asylum seekers, or are potential *link* countries like Italy. The tendency, also availed and promoted by UNHCR, is not to implement resettlement activities in the same countries where flows of asylum seekers arrive constantly.

This is effectively correct, since Resettlement is a subsidiary instrument not a substitute for spontaneous arrivals. We of course agree with this statement and we refuse a policy which would replace spontaneous asylum seekers with resettled refugees.

Nevertheless, the situation characterising our country suggests a reflection on the strategic use of an Italian resettlement programme. The Italian situation is not comparable with other European countries.

What could be considered as a damage in other countries, in Italy could suddenly become surprisingly positive.

First of all, we have to take into consideration the phenomenon of *boat people*. These people rely on traffickers and their boats to reach Italian coasts risking their own lives. This perverse mechanism constantly and increasingly provokes terrible tragedies: newspapers provide daily lists of people who die trying to cross the Mediterranean.

Up to now not very much has been done to avoid this, apart from the implementation of emergency policies. Adequate and permanent instruments of prevention and reception are strongly needed. The whole Europe is worried for the situation and it seems that effective solutions cannot be delayed.

Resettlement can be surely used functionally within this framework.

We believe that a future Italian Resettlement programme should intervene in those camps where people wait to leave for Libya first and for Italy later. Offering these people a safe alternative to reach Italy could represent a useful instrument to diminish arrivals by sea. Of course initially the numbers would be limited, but this mechanism would represent a way to reduce mortality.

This approach may be framed within the strategic use of resettlement, also applied in other countries of resettlement such as USA, Canada, Great Britain.

The selection criteria of individuals should always take into consideration the need for protection and vulnerability. The impact of the programme would not be on people: as a priority it should be decided in which countries of first asylum to intervene.

On the operational aspects of such a strategic use there will be much to discuss, as well as on the other instruments which should accompany Resettlement . We want to launch this vision, representing a further reason for resettlement to become a reality also in our country.

## What start-up for “Piano Dante”

An ideal solution for the Italian Resettlement programme should be to include it in the future comprehensive law on asylum and subsidiary protection whenever it is implemented. This is also the approach of the Spanish Government, while other countries, Great Britain for example, do not have the same opinion. We believe that in the Italian context a juridical basis is highly desirable.

As for practical aspects, at the basis of a pilot programme, we have to define the initial quota of refugees to be received in Italy.

The optimal solution should be to plan activities to be implemented on a three-year basis. The ideal quota for the start-up of a pilot programme, launching future activities in this field, is of about 100 refugees per year. It is very important that the programme is well planned to facilitate its positive outcome. Only a positive outcome of the pilot programme, in fact, would give a thrust to a more ambitious programme in the future with the aim to reach quotas which would really “make the difference”.

An initial quota of 300-400 refugees in three years would be more manageable.

## The Political phase

In our hypothesis and programme proposal, the political responsibility lies with the President of the Council of Ministers.

The President, after consulting the involved Ministers, UNHCR Representative in Italy, associations and bodies working in the field of asylum, will present – every three years – the work programme fixing the quota of refugees to be resettled in Italy.

The document will outline the criteria for selection of refugees to be resettled, on the basis of the law, indicating the necessary financial resources, determining integration measures and providing a report on the experiences of the three previous years.

On the basis of the work programme, the Minister of Interior will establish, through annual decrees to be issued within 31st October every year, the annual quota of refugees arriving from third countries to be admitted in Italy through resettlement procedures.

The annual financial programme will allocate funds to finance the resettlement programme: this element will be fundamental in the quota determination, even if, as it will be explained later on, it would be advisable that the State and the other actors involved share the financial burden.

## Selection criteria

It has to be underlined that the short-list of candidates to be admitted through resettlement will be provided by UNHCR.

The Italian programme, in fact, will inevitably operate in refugee camps where UNHCR resettlement officers work steadily. UNHCR has the task to pre-select refugees through a very complex mechanism of interviews and eligibility assessment. UNHCR will then present a short-list to the Government. Italian authorities will then decide on the basis of the criteria fixed by the national resettlement programme. The first aspect we consider fundamental is the indication of the basic criterion to select beneficiaries. It must be decided – first of all – whether to choose the definition of refugee based on the 1951 Geneva Convention on Refugee Status or to refer to the wider concept of “persons under UNHCR’s competency”, also including, *inter alia*, persons, defined by European law as beneficiaries of subsidiary protection.

We believe that the second option should be preferred because it is wider and more modern and it appears necessary in the case of Resettlement.

The second feature is related to categories of people who can benefit from the resettlement programme.

Also in this case, we propose to follow the criteria established by UNHCR, which will be contained in the working programme of the Presidency of the Council of Ministers.

We distinguish the following categories:

- persons in need of physical and/or legal protection
- Violence and/or torture survivors
- Persons in need of specific medical needs
- Vulnerable women
- Family reunification cases
- Children and adolescents
- Elders

Another important element is the choice of the countries of intervention. The reference document for the choice of countries is the volume prepared by UNHCR every year.

The publication is called “Projected Global Resettlement Needs”, and it is the outcome of the work of the Resettlement Department in Geneva. The document indicates the countries and the refugee camps where activities of resettlement are needed.

On the basis of this document, Italy will be able to define the countries, taking into account different elements, as for example the presence of Italian Embassies in the countries of interest.



## Selection activities: the role of UNHCR and Embassies

Once the country of intervention and, consequently, the refugee camp have been chosen, selection activities will be started. They will be accomplished in close co-operation with UNHCR, which will propose the cases they have pre-selected. Officers working at the Italian Embassy will interview people *in loco*. Italian Officers will have received a specific training on resettlement.

To improve the organisation of the procedure, special services for resettlement might be instituted at the Italian Embassies with regional competence through a decree of the Ministry of Foreign Affairs.

To this end, Embassies in each continent will be identified for the regional responsibility of resettlement-related activities.

In particular cases, whenever it is deemed necessary, special missions of experts of the Ministry of Interior and of Foreign Affairs will be organised.

This missions could be joined by officers delegated to verify national security related aspects. The interviews will be carried out at the presence of UNHCR staff members with a consultative function.

Following the decision, the Embassy will issue a special visa for resettlement reasons and a one-way *laissez-passer*.

The whole procedure, from identification of refugees to be interviewed to the issue of the visa or the communication of a negative decision, will last four months maximum.

Applications for resettlement will be examined following a chronological order. Upon request of UNHCR particularly urgent cases will be examined outside the chronological order. Negative decisions will be motivated and communicated in writing to the applicant and to UNHCR.

We would also like to propose a revolutionary step: to offer denied refugees the possibility to appeal against negative decisions, admitting recurs at the Lazio Administrative Court, to be presented within 60 days from denial, also through Embassies/Consulates. Such a possibility shows evident difficulties, and it is not contemplated in any of the resettlement programmes implemented at the moment of writing. We believe that the juridical principle of offering the opportunity of appeal is fundamental.

## Cultural orientation and transfer of refugees to Italy

After the selection process, refugees, who will be under UNHCR's protection and responsibility until their arrival in Italy, will be prepared to leave.

During this phase the Italian Government will work closely with IOM, responsible for the practical details of travel, medical examination, and – in some cases – cultural orientation. We propose to finalise an agreement to better regulate the co-operation. All expenses should be anticipated by IOM and then given back by the Italian government according to the methodology followed by the main foreign programmes.

As a first step all refugees will attend a session of cultural pre-orientation.

IOM, being widely specialised, could take care of medical examinations through the institution of a mobile unit in charge of resettlement programmes.

Medical examinations will only help ascertain general health conditions of refugees. Health conditions though will never modify the decision on admissibility of refugees to Italy.

IOM Officers and representatives of the Italian Embassy will accompany refugees to the airport, and will verify their identity before departure. An officer of the Italian Embassy will accompany refugees on the same flight.

IOM will purchase the tickets at the best price available and no special flights will be organised. The Italian Government will provide the reimbursement of expenses for tickets. A maximum of 40 refugees will be flying at the same time.

## Integration in Italy: the role of local authorities, NGOs and civil society

### *- Preparation for arrival in Italy*

Before interviewing refugees the Italian Ministry of Interior will sign agreements with Italian Municipalities accepting to receive refugees and insert them in integration programmes.

Such agreements will last 12 months. At the end of each year, in fact, a new quota will be established. Municipalities will determine their own quotas.

After determining the quotas with Municipalities, the Ministry of Interior will finalise a decree establishing the total annual quota.

Once the National Commission approves admissibility of the selected refugees to the national territory, Municipalities will commit to find, in maximum 3 months, adequate lodging solutions for the refugees who will be transferred, as agreed with the National Commission.

### *- Arrival in Italy*

Once arrived at the destination airport, refugees will be received by officers of the Ministry of Interior, Municipalities or of the National Association of Italian Municipalities and by NGOs' representatives. The officers of the Ministry of Interior will verify refugees' identity and security checks will be accomplished.

As from their arrival, refugees will be under the government's responsibility. They will remain for some days in the city of arrival, hosted in hotels or hostels. After a couple of days they will be provided with a permit of stay as "Resettled Refugees". During their stay, officers of specialised NGOs and of the National Association of Italian Municipalities will provide information on the territory where they will be transferred and on the first period of integration.

Refugees will be transferred to the final destination, where they will be received in the lodgings prepared for the purpose.

### *- Lodging*

Refugees will be lodged in flats. Municipalities will identify lodgings as soon as they are informed on the number and typology of refugees they will be receiving. Typology of refugees will be important to determine what kind of lodging is suitable. Municipalities will use lodgings they own, but whenever necessary they will also be able to rent flats from private owners. In this case the difficulty will be connected to prices. To this end it would be desirable to find an agreement with a specialised agency, which

should find solutions at the most advantageous conditions. In case of family reunification, it should be verified whether the newly arrived, at the beginning, could benefit from the logistical support of their families, gaining some more time to find flats at affordable prices.

Refugees will – generally – be lodged in areas where they will be able to maintain contacts with their communities.

As for furniture it will be possible to buy it through NGOs and the network created at local level.

To avoid any problem, refugees will be moved from camps only when their lodgings in Italy will be effectively ready.

**- Integration programme: language learning and job placement**

The integration programme will be managed through a close co-operation between Municipalities and the NGOs indicated by the Ministry of Interior, as co-responsible organisations for the implementation of the Resettlement programme.

Such a co-operation will be different from case to case, but the role of NGOs will always be of great importance. The funds for Municipalities to implement integration programmes will be allocated by the Government each year, according to the number of refugees. NGOs will receive an amount of funds established by the Ministry adequate to their role.

The integration programme will have the aim to integrate refugees as rapidly as possible in the Italian reality. It will last for 12 months. During this period refugees will have the rent paid and will receive a pocket money for their subsistence.

NGOs will involve in the programme religious and clerical volunteers.

During the first months, the programme will be focused on language learning. After the fifth month, when refugees will have acquired a basic knowledge of the language, NGOs and Municipalities, in co-operation with public and private job-placement agencies, will orientate refugees on job search.

Skills and study degrees will be evaluated before the job search is started, so to look for a position as near as possible to refugees' previous experiences. It appears very important that a first job-placement is accomplished within 12 months, so that refugees can start to earn a salary and feel active in the new society.

The job should be located in an area well connected by public transport (the cost of transport will be covered by municipalities) and be remunerated as foreseen by law.

Refugees will not be able to refuse a job offer responding to the just mentioned criteria, unless there are well founded reasons supporting the refusal.

Once refugees earn a salary sufficient for subsistence, they will not receive public financial support any more even if the 12 foreseen months have not elapsed yet.

The integration programme, conceived and implemented as illustrated, represents a compromise between the Northern European and the American approaches.

The feature that we wish to underline here is the importance of language learning before starting an efficacious integration path. It appears fundamental that refugees are encouraged to look for a job as soon as possible, even if a public financial support will be granted.

If the beneficiary does not find a job during the first 12 months, the single case will be examined and a decision will be taken on the eventual extension of the support and the intensification of the job search.

On the basis of the American system the hypothesis of a loan could be taken into consideration. For example, refugees could be asked to give back - entirely or partly - the money received after their arrival in Italy, in the long run after their successful integration. In the U.S.A. this formula has demonstrated to be successful.

**- *Where to resettle?***

An important feature for the success of the programme will be represented by the choice of municipalities where the programme will be implemented.

Municipalities should respond to some criteria favouring the good outcome of activities:

- Rents offered at moderate prices;
- An active and flexible labour market;
- A medium size to consent easy commuting by public transport

The Ministry of Interior and the National Association of Italian Municipalities will decide which municipalities in Italy respond to the criteria exposed.

At the moment, the favourite areas in Italy could be the North-East, Emilia-Romagna, or other medium-size towns, as for example Ancona, with expertise in the field of reception of refugees.

It is evident though that the definition of the place where to implement the programme will be connected to the situation in the very moment of implementation and to the availability of Municipalities to participate in the programme.

**- *Vulnerable cases***

Such an intense programme cannot be applied to vulnerable cases.

Different programmes will be implemented for people affected by physical, medical or psychological problems. These programmes, providing a longer financial support - up to a maximum of 3 years - will be centred on language learning and the search for a solution tailored on this category of refugees allowing the best integration possible.

## A role for the private sector?

The integration programme – defined here in its key features – cannot be implemented without the support of the private sector.

Such an intervention could be implemented in two possible ways:

through sponsorship activities;

through an operational role in the implementation of integration activities

In the first case the Ministry of Interior, together with the Municipalities and the NGOs involved, will look for sponsors willing to co-finance the programme -for example private firms working in any field of work. More than one sponsor will be involved in the programme, attempting to cover 30% of expenses on a three years' basis.

In the concrete implementation of the integration programme it will be fundamental to give firms an operational role helping in the different phases .

If – for example – furniture factories are involved in the phase of preparing flats, the co-operation and involvement of specialised job centres will be necessary at the stage of job-placement. At the same time language schools co-operation will be necessary for the language-learning phase. They could offer scholarships for their courses.

Such bodies will be involved on no-cost basis, giving them the possibility to use their humanitarian commitment in their advertising activities.

## Costs

At this stage without any empirical experience to quantify the operation seems very difficult and it is solely indicative.

We may try to make a hypothesis about the possible expenses related to selection procedures (the most difficult to be quantified) and integration (where hypotheses can be made on rental and subsistence expenses)

We believe in fact that an integration programme could amount to an expense of about 7-8.000 Euro per person per 12 months (considering rental and subsistence allowance expenses). Such figures take into consideration the co-operation of volunteers for language tuition and job-search. Selection procedures (travel and other expenses to be identified) could amount to 2000-3000 Euro per person.

So, on a 12-months' basis, the amount of money to be allocated to this programme could vary from 1.100.000 to 1.400.000 Euro.

As already mentioned, we believe and hope that it will be possible, through an intense work of marketing and sensitisation, to find a number of sponsors covering 30% of expenses of the programme. This amount may seem optimistic and hardly available at the beginning of the programme. We are convinced that after the start-up of the programme and having demonstrated all its potentialities this could become a concrete objective.

Another important contribution could come from the European Union. About 20% of the European Refugee Fund for the period 2007-2013 will be allocated to Resettlement activities in European Countries. If Italy gives a start to its own programme it will presumably have also access to this source of financing, impossible to quantify at the moment of writing.

In conclusion, the programme could - at a first sight - seem quite expensive. If we consider the intervention of sponsors, the quota from the European Refugee Fund, and - finally - the formula of loans to refugees described in the charter on integration, we will then have the real dimension of the cost of the operation.

## What steps for “Piano Dante”?

The present feasibility study represents the first small step towards the implementation of what we have called “Piano Dante”

In the description provided here, we have tried to maintain a non-technical language, trying to offer a wider picture of the programme easily understandable also to non-experts. The Study, in fact, is a visiting card for a general public not knowing the issue. We hope to have given a clear idea of Resettlement and its potentialities.

The journey is still long and this short work represents a basis to involve an increasing number of people and institutions in supporting the programme. We believe that in the immediate future it will be possible to operate following a double path.

First of all the programme will be proposed to political representatives, specifically to the Parliament, which can discuss its feasibility.

This is not only desirable but also feasible, because in these days the main associations working in the field of asylum are strongly supporting an Italian bill on asylum, containing an article on resettlement.

Together with lobby activities, the interested NGOs, on the basis of the present Study, could start training and sensitisation activities on Resettlement through the organisation of specific conferences and seminars. They could also start preliminary contacts with private bodies and foundations to try and verify their interest for a future involvement.

This work of information, training and sensitisation could be implemented at local level, eventually co-operating with the National Association of Italian Municipalities.

Synthetically, information should be the first step to take, at political and institutional level, locally and also at the level of public opinion.

Our final objective is to make Parliament aware of the general features of Resettlement before the debate on the Italian Asylum Bill . This is very important to make resettlement accepted both at political and social level.

The only way to avoid distorted images and false myths on Resettlement, and its demagogical or instrumental use will be represented by the widest and most correct information on the issue.

In the near future, our commitment and our objective will be creating as soon as possible a basis of knowledge on which to build the first Italian Resettlement Programme “Piano Dante”.



FLAVIO DI GIACOMO

# **FA.RE. Estudio de Factibilidad para un Programa de Reasentamiento en Italia**

Resumen de orientación

---



## Resumen de orientación

El "FA.RE. – Estudio de Factibilidad para un Programa de Reasentamiento en Italia" es un proyecto co-financiado por la Comisión Europea y el Ministerio del Interior. El CIR (Consejo Italiano para los Refugiados) se ha ocupado del proyecto como asociado operativo del Ministerio.

El estudio se propone verificar la factibilidad de un programa italiano de Reasentamiento.

Más específicamente, el "FA.RE" ha procurado:

obtener un conocimiento detallado del funcionamiento concreto de los programas de Reasentamiento existentes;

verificar si las experiencias de los otros países pueden transferirse a Italia;

dotar a las instituciones italianas de los instrumentos necesarios para adoptar eventualmente la decisión de realizar un programa de Reasentamiento en Italia y participar en un posible programa europeo de Reasentamiento.

Se trata de un proyecto innovador y en cierto modo revolucionario. De hecho, es la primera vez que se habla de Reasentamiento en Italia. Pero, en un momento en que el tema del Reasentamiento ocupa un lugar elevado en la agenda europea y en que el desarrollo de una política común de asilo se presenta como una prioridad, estimamos necesario que nuestro país lance un claro mensaje político, a fin de demostrar su voluntad y su compromiso respecto de una política de asilo que apunte al futuro y no descuide ninguno de los instrumentos necesarios para mitigar la situación de quien pide protección a Europa.

El estudio se basa en una exhaustiva investigación internacional y contempla una división del trabajo en dos fases: una fase de recolección de información en países que ya aplican programas de Reasentamiento; y otra, orientada a la formulación de una hipótesis de programa italiano de Reasentamiento.

En la primera fase del estudio, la investigación se concentró sobre todo en dos países europeos que ya están aplicando políticas de Reasentamiento: Suecia y Gran Bretaña. El primero, tiene una larga tradición en este ámbito, pues comenzó a ocuparse del tema ya en los años '50. El segundo, ha comenzado su propio programa hace sólo un par de años. A fin de abordar los detalles más técnicos y concretos, se ha preparado un cuestionario de más de 60 preguntas que sirve de base para identificar analogías y diferencias entre los programas.

Además, mediante una intensa comunicación con España, tercer asociado transnacio-

nal y país que prevé comenzar un programa de Reasentamiento propio, hemos logrado recabar conocimientos sobre las experiencias que ha tenido ese país en materia de procedimientos de entrada protegida desde los años '70.

Además del estudio de estos países, el CIR ha decidido analizar el programa de Reasentamiento más grande del mundo, el de los EE.UU., cuya dinámica y funcionamiento se han estudiado a fondo. Este estudio se realizó gracias al apoyo fundamental de la Federación de Iglesias Evangélicas, socio fundador del CIR, que en calidad de miembro de la Churches' Commission for Migrants in Europe, ha hecho posible un valioso intercambio de información con las ONGs participantes en el programa estadounidense, sobre todo con el Church World Service.

También han sido importantes las informaciones recogidas a través de la Sección de Reasentamiento del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) de Ginevra, que han permitido conocer en detalle los procedimientos empleados por esta institución en sus programas de Reasentamiento. El ACNUR, de hecho, es el punto de partida y apoyo de todos los programas de Reasentamiento activos hasta este momento.

Además, es el que señala cada año cuáles son los países de primer asilo más necesitados y en los que convendría intervenir; sus oficinas regionales realizan un gran número de entrevistas con miras a preparar fichas para los países de Reasentamiento.

La segunda fase del estudio examinará la hipótesis de un Programa italiano de Reasentamiento, formulada en base a la experiencia de los otros países y su transferencia y adaptación al contexto italiano.

Nos parece lógico que, al igual que en casi todos los países examinados, nuestro programa cuente con un nombre que lo defina y lo caracterice.

Por ello, para darle un relieve internacional, hemos elegido relacionar el nombre del programa con el período histórico que, más que ningún otro, le ha merecido a nuestro país admiración y reconocimiento en todo el mundo, o sea el período que parte en el 1300 y alcanza su máxima expresión en la sociedad renacentista.

Nos complacería pues que el Programa Italiano de Reasentamiento se inspirara en uno de los más grandes representantes artísticos de aquella época: Dante Alighieri. Por este motivo proponemos el nombre de Plan Dante (Dante Refugee Programme).

La elección no es casual. Dante Alighieri fue exiliado y refugiado: se escapó de Florencia en el 1302, cuando la facción a la que pertenecía, los Güelfos Blancos, fue derrotada, y no se le permitió volver nunca más a su patria. El poeta, que había sido condenado a muerte, tuvo que refugiarse en varios reinos de la Italia de entonces: Verona, Lunigiana, Ravenna.

Inspirándonos en su obra principal, La Divina Comedia, pensamos que su recorrido imaginario desde el Infierno hasta el Paraíso podría representar una metáfora del viaje que nos gustaría realizaran los refugiados beneficiarios del Programa: desde el Infierno de las guerras y de las persecuciones hasta un lugar en donde puedan empezar una nueva vida sin los riesgos y los peligros de la anterior.

Creemos que esta propuesta puede conferir una precisa identidad italiana a nuestro Programa, con la esperanza de que se ponga próximamente en marcha, para incorporarse posteriormente a un contexto europeo más amplio.

## Misiones en Suecia y Gran Bretaña

Para recoger información entre los asociados transnacionales hemos utilizado un cuestionario con aproximadamente 60 preguntas, dividido en las partes siguientes:

- Objetivos y criterios de selección
- Gestión y financiación del programa
- Procedimientos de selección y evaluación
- Traslado y llegada
- Integración en el país de Reasentamiento

### *Suecia*

El programa sueco de Reasentamiento, llamado Swedish Refugee Quota, está coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Swedish Migration Board y por una agencia gubernamental situada en Norrköping que se ocupa de todas las actividades relacionadas con la inmigración en Suecia.

El Swedish Migration Board se ocupa de las misiones de selección en los países de salida, de la selección mediante fichas y de todos los contactos con el ACNUR y la OIM; además administra los fondos que el gobierno destina cada año al Programa de Reasentamiento.

El aspecto relativo a la integración de los refugiados está coordinado por el Integration Board, otra agencia gubernamental (también en Norrköping), que recibe financiación a través del Migration Board y estipula acuerdos con los ayuntamientos, que en la práctica son los que se encargan de los programas de integración en el territorio sueco.

Tras definir la cantidad de refugiados que deben ser acogidos anualmente, indicar los criterios de selección y financiar el Migration Board (que atiende a todos los aspectos prácticos), el Ministerio mantiene, de hecho, sólo la función de supervisor.

El Programa sueco de Reasentamiento, activo desde los años '50, siempre ha desempeñado una función importante en el país, pues el gobierno está interesado en ofrecer una protección concreta y efectiva a los refugiados. En tal sentido, el programa siempre ha sido percibido por la sociedad sueca como una garantía de éxito.

El programa está administrado en su totalidad por el Estado, y el papel de las ONGs es absolutamente secundario. Los refugiados son trasladados directamente a apartamentos del ayuntamiento y siguen un programa de integración de dos o, a lo sumo, tres años, caracterizado por un marcado papel asistencial del Estado, en la tradición del Welfare State norteyuropeo. En el 2005 el programa acogió a 1700 refugiados, una

cuota que se mantiene estable con el paso de los años.

Aunque el sistema político y la sociedad sueca presenten diferencias importantes respecto a la realidad italiana, creemos que el Programa sueco de Reasentamiento constituye un ejemplo y un motivo de inspiración.

El hecho de que el programa sea el más longevo del continente lo convierte, además, en el más interesante de los programas europeos, dado que a lo largo del tiempo se han ido aportando los cambios y mejoramientos que un programa de esta envergadura necesita inevitablemente en los primeros años de vida.

### **Gran Bretaña**

El Programa británico de Reasentamiento, llamado Gateway Protection Programme (GPP), es coordinado directamente por el International Asylum Policy Unit del Ministerio del Interior (Home Office).

La cuota anual prevista inicialmente era de 150 refugiados (seleccionados únicamente a través de misiones), pero pronto resultó ser una estimación demasiado optimista (la cuota teórica había sido incluso de 500 personas).

Probablemente, en el primer año la cuota debió haber sido más baja; a esto cabe añadir un error cometido en la estimación del número de agencias locales, cuya participación se organizó con demasiado retraso respecto a las misiones y a las selecciones, lo que hizo difícil encontrar ayuntamientos dispuestos a aceptar un número adecuado de refugiados (en el 2005 se acogieron refugiados sólo en Sheffield y Bolton).

A pesar de todo, se puede afirmar que el Home Office ha superado ya los primeros obstáculos y está reorganizando el programa con fluidez y eficacia.

De hecho, este programa de integración, a diferencia del de Suecia, está administrado casi enteramente por las ONGs del sector, a las cuales el Home Office y las administraciones locales remiten todos los aspectos prácticos. En Sheffield, el British Refugee Council administra la llegada de refugiados (provenientes de Liberia y Birmania), les encuentra un alojamiento, los ayuda a integrarse en la sociedad inglesa y los pone en contacto con las agencias de empleo (Job Centres). Para buscar alojamiento existe una oficina que, en colaboración con el ayuntamiento, se ocupa exclusivamente de encontrar una vivienda a los refugiados beneficiarios del programa, y se encarga de todas las dificultades conexas (trámites burocráticos, manutención de los apartamentos, etc.).

Hasta la fecha, la búsqueda de alojamientos se ha visto en general coronada por el éxito. Para incentivar la integración con la comunidad local, se ha procurado que los refugiados no vivan demasiado cerca unos de otros, y todos los apartamentos que se han encontrado han sido más o menos similares. Cada uno de estos aspectos plantea dificultades y problemas prácticos, aún más complejos que los de Suecia, dado que Gran Bretaña es un país en el que se ha privatizado mucho, lo que se traduce en un menor número de "amortiguadores sociales". En todo caso, hasta la fecha, el programa se ha revelado un éxito.

El programa de integración dura solamente 12 meses, tiempo considerado ideal para favorecer una rápida integración y para evitar los riesgos de un excesivo "asistencialismo".

## La situación española

Actualmente el Ministerio del Interior y el Ministerio del Trabajo españoles están colaborando en el proyecto de un eventual programa español de Reasentamiento. El gobierno de Madrid pretende verificar la posibilidad de dar inicio a un programa de esta naturaleza, teniendo en cuenta el hecho de que España cuenta con una experiencia importante en materia de "procedimientos de entrada protegida".

En efecto, desde los años '70, cuando fueron acogidos cerca de 2.000 vietnamitas, España ha venido acogiendo en su propio territorio a refugiados cuyas solicitudes de asilo han sido verificadas y tramitadas ya por las embajadas locales en colaboración con el ACNUR. Se trata de procedimientos de urgencia relativos a situaciones específicas, pero que, en todo caso, presentan muchos aspectos comunes con los programas de Reasentamiento propiamente dichos.

He aquí las principales experiencias de España:

En 1995 fueron acogidas, a solicitud de los EE.UU., cerca de 100 personas -en su mayoría cubanos- provenientes de Guantánamo.

En 1997, también provenientes de Guantánamo, fueron acogidos otros 25 cubanos.

En 1999 fueron acogidos 2000 kosovares de Macedonia.

También en 1999, algunos afganos (7) de Uzbekistán.

En enero de 2006, por solicitud directa del ACNUR, fueron acogidas 8 personas de la República Democrática del Congo y de la Côte d'Ivoire, reconocidos como refugiados por el ACNUR en Rabat.

Además, en estos últimos años, España ha promovido con relativa persistencia la aplicación de "procedimientos de entrada protegida", en particular desde América Latina. Se trata de programas administrados caso por caso: con la cooperación del ACNUR en algunas ocasiones existe la posibilidad de solicitar asilo directamente en las oficinas diplomáticas españolas.

España tendrá que aprovechar la riqueza de estas experiencias con el propósito de adaptarlas a sus propias actividades de Reasentamiento. De hecho, mientras que en los casos de "urgencia" mencionados anteriormente se trataba de experiencias que apuntaban a la repatriación de las personas acogidas, en el concepto de Reasentamiento se prevé una integración definitiva.

En todo caso, es indudable la voluntad política del gobierno de perseguir la institución de un programa de reasentamiento y, actualmente, las ONGs locales están también interesadas en seguir de cerca el desarrollo ulterior de los acontecimientos. Por consiguiente, la situación española puede ser comparable, desde muchos puntos de vista, a la italiana y, por ello, el trabajo que han realizado los españoles puede ofrecer pautas muy valiosas a Italia.

## El programa estadounidense

El programa estadounidense de Reasentamiento (USRP – United States Resettlement Programme) es indudablemente el primer programa del mundo, considerando el número de refugiados acogidos.

De hecho, los EE.UU. reasientan en su territorio un promedio de aproximadamente 40.000 refugiados al año.

La cuota establecida por el Presidente estadounidense para 2006 ha sido de 70.000 refugiados. Pero debido a una financiación insuficiente de parte del Congreso, es probable que la cuota efectiva se reduzca aproximadamente a 50.000 personas.

En todo caso, entrando en detalles, el organismo principal que se ocupa del USRP es el Departamento de Estado, respaldado por el DHS ( Department of Homeland Security) y por el DHHS ( Department of Health and Human Services).

A parte del volumen de la cuota, que apenas se compara con el de las cuotas europeas, lo que sorprende en el caso del USRP, es que el programa prevé la participación de muchas entidades. Por ejemplo, las ONGs participan también en los procedimientos de selección en los países de primer asilo. De hecho, el Departamento de Estado encomienda la realización de las selecciones a un organismo llamado OPE (Overseas Protection Entity) compuesto, caso por caso y según los países de intervención, por representantes de las ONGs, de la OIM y de las embajadas estadounidenses. La OPE, una vez efectuadas las selecciones, se encarga también de las fases sucesivas, incluidos los exámenes médicos y la orientación cultural.

La elección de encomendar un gran número de funciones a entidades no gubernamentales tiene un límite: el objetivo de las autoridades estadounidenses consiste en lograr un equilibrio entre actividad humanitaria y consideraciones de seguridad nacional, razón por la cual, desde hace algunos años, se decidió que la selección final de cada persona se encomendara al Department of Homeland Security.

El programa de integración, bajo la supervisión del DHHS, está administrado por 10 agencias voluntarias (9 ONGs y el Estado de Iowa), que para esta labor reciben un fondo extremadamente limitado: 850 dólares por cada refugiado, de los cuales 425 para gastos de administración y 425 como dinero de bolsillo (“pocket money”) para el refugiado.

Las agencias evalúan, según las necesidades de cada caso, a cual Estado enviar a los refugiados. La elección está determinada por la red de asociaciones locales, existentes en cada Estado y afiliadas a dichas agencias, y por el tipo de apoyo que estas asociaciones estén en condiciones de proporcionar en función de sus propias capacidades y especializaciones.



Apenas llegan al Estado de destino, los refugiados tienen derecho a 8 meses de asistencia médica y la posibilidad de elegir un programa de integración propuesto por la agencia.

En función de cada Estado, los refugiados pueden escoger entre varios programas de asistencia, distintos entre sí pero regidos todos por un mismo principio: encontrar trabajo antes que nada, aún antes de aprender el idioma. De hecho, en la filosofía del programa, el idioma tiene que aprenderse trabajando, para que el refugiado empiece lo más pronto posible a sentirse parte integrante de la sociedad estadounidense. La autosuficiencia es, pues, la clave del USRP: es necesario que el beneficiario del Reasentamiento logre, cuanto antes, independizarse de cualquier ayuda. El objetivo fijado por el gobierno es de 180 días, pero considerando los escasos recursos públicos, sin el apoyo de las comunidades locales, éste sería un objetivo imposible de alcanzar.

En particular, es fundamental la función que desempeñan los *sponsorships* (patrocinios), muy útiles en las primeras actividades de apoyo y acogida de los refugiados. Por *sponsor* (patrocinador) se entiende un grupo que, dentro de una comunidad, ofrece voluntaria y gratuitamente una serie de servicios para acoger a los refugiados.

El papel de los patrocinadores y de las comunidades, como se puede intuir, representa la base del programa de integración. El esfuerzo principal de las ONGs consiste en garantizar un número de patrocinadores suficiente como para prestar un servicio constante en el tiempo.

Si, en un primer momento, el programa estadounidense puede parecer exageradamente complicado para los refugiados, cabe decir que es un programa que cuenta con el apoyo efectivo de todas las organizaciones involucradas. Según los datos disponibles, se logra un 90 por ciento del objetivo, por eso se considera que el programa es todo un éxito.

## Hipótesis para un Programa Italiano de Reasentamiento

### *Uso estratégico en el contexto italiano actual*

El contexto italiano, al igual que el español, muestra un panorama sumamente distinto del de la mayoría de los países de Reasentamiento europeos y mundiales.

De hecho, la posición geográfica de Italia, situada en el centro del Mediterráneo y en la encrucijada de un flujo masivo de personas que llegan a Europa en busca de protección, impone la necesidad de un análisis de los posibles efectos del Reasentamiento.

Los países de Reasentamiento tradicionales no son países de tránsito potencial como Italia, ni tampoco tienen un contacto tan directo con los flujos de solicitantes de asilo. De ahí la tendencia (respaldada por la doctrina que el ACNUR defiende y promueve) a no vincular de manera alguna el flujo de refugiados con las actividades de Reasentamiento. Esto nos parece correcto, pues el Reasentamiento es un instrumento suplementario, que no debe menoscabar las políticas tradicionales de asilo.

Es evidente que respaldamos vigorosamente este principio, pues no compartimos en absoluto una política tendiente a “sustituir” a las personas que piden asilo espontáneamente por los refugiados reasentados. Sin embargo, la situación que caracteriza nuestro país nos obliga a una reflexión sobre los posibles usos estratégicos de un programa italiano de Reasentamiento, que forzosamente no pueden compararse con los de los demás países europeos.

En efecto, lo que en otro contexto podría considerarse un daño, en Italia puede convertirse inesperadamente en un elemento sorprendentemente positivo.

Es preciso tener en cuenta el verdadero problema de Italia en estos últimos años: los *boat people*. Es decir, personas que entregan su suerte en manos de traficantes y que tratan de llegar a Italia a bordo de embarcaciones improvisadas, a riesgo de sus vidas. Cada año, este mecanismo perverso provoca ya, con una pertinencia inquietante que no consigue disminuir, terribles tragedias: casi diariamente los medios de información dan noticia del número de personas muertas en el intento de cruzar el Mediterráneo.

Hasta la fecha, es muy poco lo que se ha hecho, salvo poner en práctica políticas dirigidas sólo a resolver situaciones de emergencia concreta. Se precisan instrumentos de prevención y de acogida que no respondan únicamente a la necesidad de hacer frente a situaciones de emergencia. Toda Europa observa nuestra realidad con preocupación y estimamos que ha llegado la hora de encontrar soluciones eficaces y duraderas a medio y largo plazo.

En este panorama, la política de Reasentamiento puede utilizarse de manera funcional. En efecto, creemos que, en un programa italiano de Reasentamiento, puede con-

templarse seriamente la posibilidad de intervenir directamente en los campamentos de prófugos, por donde sabemos que pasan aquellas personas que luego se dirigen a Libia para embarcarse hacia Lampedusa u otros puertos italianos. Ofrecer a estas personas una alternativa a un viaje tan peligroso rumbo a las costas italianas, podría constituir un instrumento útil para disminuir las llegadas por mar, aunque no sea el único. Naturalmente, en un principio se trataría de cifras reducidas, pero éste podría ser, aún así, un mecanismo capaz de disminuir la necesidad de un viaje tan arriesgado.

Este tipo de enfoque se enmarca dentro de lo que suele denominarse un uso estratégico del Reasentamiento y, en el fondo, se practica también en otros países, como los EE.UU., Canadá y Gran Bretaña, aunque cada uno de manera distinta. Lo fundamental es que se mantengan siempre los criterios básicos aplicados en la selección individual de las personas, a saber: la necesidad de protección y la vulnerabilidad. Se trataría sólo de darle prioridad a la selección de los países de primer asilo en donde intervenir, sin impacto sobre las personas.

Obviamente, mucho habrá que discutir aún sobre las modalidades prácticas de este uso estratégico, así como sobre los otros instrumentos que acompañarán el Reasentamiento. Pero, en todo caso, formulamos esta propuesta que puede constituir un motivo más para que el Reasentamiento se haga pronto realidad también en nuestro país.

## Cómo empezar el Plan Dante

Una solución ideal para el programa italiano de Reasentamiento sería incluirlo en una ley orgánica sobre el derecho de asilo en el momento en que se adopte una legislación en tal sentido, criterio similar al que el Gobierno español prevé aplicar en su propio programa futuro, que está elaborando actualmente. No todos los países han tomado esta decisión, como por ejemplo Gran Bretaña; pero, en el contexto italiano, estimamos que dotar de una base jurídica al programa de Reasentamiento sería una solución aconsejable, si bien no estrictamente indispensable.

En cuanto a los aspectos más prácticos, en la concepción de un programa piloto es fundamental definir cuál podría ser la cuota inicial de refugiados que acogería Italia.

Para disponer de mayor libertad organizativa, la solución ideal podría consistir en organizar un programa que pueda llevarse a cabo en un período trienal.

La cuota ideal para un primer programa piloto, que serviría de plataforma para una actividad futura más sólida, sería de 100 refugiados al año. Para poner en marcha un programa de esta naturaleza, un aspecto particularmente importante es hacer lo posible para que empiece con éxito. En efecto, sólo a partir de un primer éxito se podrá recibir el impulso que permita luego ser más ambiciosos y dar vida a un programa que, al cabo de pocos años, alcance números tan elevados que puedan marcar la diferencia. Una primera cuota trienal de 300-400 refugiados sería indudablemente más fácil de administrar y, sobre todo, de alcanzar.

## La fase política

En nuestra hipótesis y propuesta de programa, la fase de concepción política será naturalmente responsabilidad del Primer Ministro.

Tras escuchar el parecer de los ministros interesados, del ACNUR y de las asociaciones y entidades que se ocupan de asilo en Italia, el Primer Ministro predispondrá cada tres años el documento preparatorio del programa en el que se establece la cuota máxima de refugiados que podrán reasentarse en Italia.

El documento delinearé los criterios para la selección de los refugiados del programa de Reasentamiento, sobre la base de la ley vigente, indicando los recursos financieros y administrativos necesarios, determinando las medidas de integración y presentando un informe sobre las experiencias del trienio anterior.

El Ministerio de Interior establecerá entonces, sobre la base del documento programático y mediante decretos anuales promulgados antes del 31 de octubre de cada año, la cuota anual de refugiados provenientes de países terceros que se admitirán en el territorio del Estado a efectos de Reasentamiento.

La ley presupuestaria anual establecerá la naturaleza y la cuantía de los fondos para el programa de financiación. Este es un elemento decisivo en la determinación de la cuota, aunque (como explicaremos más adelante) sería importante que la financiación no sólo fuera responsabilidad del Estado sino también de otras entidades civiles.

## Criterios de selección

Ante todo, cabe subrayar el hecho de que la lista para la selección de los candidatos al Reasentamiento se basará siempre y en cualquier caso en una lista presentada por el ACNUR.

De hecho, el programa italiano se pondrá en práctica, inevitablemente, en campamentos de prófugos en donde ya opere de manera estable un Oficial de Reasentamiento del ACNUR. La tarea del ACNUR consiste en efectuar la preselección a través de un complejo mecanismo de entrevistas y elegibilidad. Tan pronto el ACNUR haya presentado su lista al Gobierno italiano, las autoridades italianas deberán efectuar su selección en base a los criterios definidos por su propio programa nacional.

A nuestro juicio, el primer aspecto que resulta esencial consiste en determinar el criterio básico para llevar a cabo la selección: es decir, decidir si la selección de los beneficiarios del programa se basará exclusivamente en el concepto de Refugiado a tenor de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, o bien, tomar como referencia el concepto de "personas definidas en el Mandato del ACNUR", que incluye – entre otras- a las personas calificadas en la normaiva europea como "beneficiarias de la protecci?n subsidiaria".

En este sentido, consideramos fundamental utilizar como modelo la definición más amplia: se trata, sin duda, de una definición significativamente más extensa y moderna que, en el caso de Reasentamiento, estimamos necesaria.

El segundo aspecto se refiere a la definición de las categorías de beneficiarios del programa de Reasentamiento. También en este caso, proponemos seguir la lista de criterios indicada por el ACNUR, que se incorporará, con eventuales modificaciones, en el documento programático del Primer Ministro.

He aquí las categorías que deberían considerarse:

- personas que necesitan protección física y legal
- personas que han sobrevivido violencia y tortura
- personas con necesidades médicas específicas
- mujeres vulnerables
- casos de reunificación familiar
- niños y adolescentes
- personas ancianas

Otro elemento de importancia capital es la selección de los países de intervención.

El documento empleado en la selección de los países de Reasentamiento es un volumen preparado anualmente por el ACNUR.

Se trata de una publicación titulada "Projected Global Resettlement Needs", producido por la Sección de Reasentamiento del ACNUR de Ginevra. Allí se indican los países y los campamentos de prófugos que presentan una mayor necesidad de intervención con actividades de Reasentamiento.

Sobre la base de este documento, Italia podrá definir en cuales países prefiere operar, examinando distintos aspectos, desde la presencia de personal italiano en las Embajadas, hasta la posibilidad de utilizar las actividades de Reasentamiento con criterio estratégico, tal como lo explicamos ampliamente con anterioridad.

## Actividades para la selección: el papel del ACNUR y de las Embajadas

Una vez definido el país de intervención y, más específicamente, a qué campamento de prófugos dirigirse, darán inicio las actividades de selección en colaboración con el ACNUR, que presentará los casos ya preseleccionados. Las entrevistas serán realizadas por el personal de la Embajada italiana in situ, al que se impartirá una formación ad hoc que los convertirá en funcionarios habilitados para llevar a cabo las actividades de Reasentamiento. Además, para mejorar la capacidad de organización, se podrán crear en las Embajadas, mediante decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores, servicios especiales relativos a los procedimientos de Reasentamiento, con competencia territorial regional. De hecho se identificarán, para cada continente, las Embajadas que tendrán competencia regional en las actividades de Reasentamiento.

En casos particulares, si fuera necesario por motivos numéricos, prácticos o políticos, se podrá disponer el envío de misiones especiales de personal especializado del Ministerio del Interior y/o del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En estas misiones podrán participar también funcionarios con poderes especiales para la verificación de aspectos eventualmente relacionados con la seguridad nacional.

En las entrevistas participará también, con una función de apoyo y consultoría, un miembro del ACNUR.

Una vez tomada la decisión, la Delegación diplomática otorgará una visa especial de Reasentamiento o, a falta de un documento especial de viaje, un salvoconducto únicamente para el viaje de ida.

Todo el procedimiento, desde la identificación de los refugiados por entrevistar hasta la otorgación de la visa o la notificación del rechazo, durará un máximo de 4 meses.

Las solicitudes de Reasentamiento se examinarán en orden cronológico. No obstante, a solicitud del ACNUR, en casos particularmente urgentes, el examen se podrá realizar prioritariamente.

En cambio, la decisión de rechazar la solicitud se deberá motivar y comunicar por escrito al interesado y al ACNUR.

Un aspecto en cierto sentido revolucionario que deseáramos incluir en la propuesta consiste en dar al refugiado cuya solicitud se haya rechazado la posibilidad de apelar la decisión, interponiendo un recurso ante el Tribunal Administrativo del Lazio en un plazo máximo de 60 días, tramitable también por conducto de las Delegaciones diplomáticas.

Resultan evidentes las dificultades de aplicación de esta propuesta, no contemplada en otros programas de Reasentamiento; sin embargo, nos parece irrenunciable el principio jurídico de dar al solicitante rechazado la posibilidad de interponer un recurso de apelación.



## Orientación cultural y traslado de los refugiados a Italia

Una vez terminada la fase de selección, los refugiados se prepararán para la salida y, hasta su llegada a Italia, permanecerán bajo la protección y responsabilidad del ACNUR.

En esta fase, el Gobierno italiano trabajará en estrecha colaboración con la OIM, que se ocupará de los detalles prácticos del viaje, de los exámenes médicos y, en algunos casos, de la orientación cultural.

En este ámbito, proponemos realizar un acuerdo escrito para reglamentar las relaciones de cooperación con la OIM. Todos los gastos podrían ser anticipados por la OIM y posteriormente reembolsados por el Gobierno italiano, según el método aplicado por los principales programas extranjeros.

Ante todo, se impartirá a los refugiados una breve sesión preliminar de orientación cultural.

La OIM se encargará de los exámenes médicos, ámbito en el que se ha especializado ampliamente creando una unidad móvil que se ocupa exclusivamente de los programas de Reasentamiento.

Los exámenes médicos verificarán la existencia de eventuales problemas de salud, que en ningún caso harán reconsiderar la decisión ya tomada respecto de la admisión del refugiado en Italia.

La OIM y un funcionario de la Embajada acompañarán a los refugiados al aeropuerto y comprobarán la identidad efectiva de quienes abordan el avión. Un funcionario de la embajada acompañará a los refugiados durante el vuelo. Los pasajes de avión serán adquiridos por la OIM a los precios más convenientes del mercado a su disposición y se utilizarán vuelos de línea. El Gobierno italiano se encargará del reembolso del pasaje. En cada vuelo no se podrán transportar más de cuarenta refugiados.

## Integración en Italia: el papel de las agencias locales, las ONGs y la sociedad civil

### *-Preparación de la llegada a Italia*

Antes de empezar las entrevistas, el Ministerio del Interior establece acuerdos con los ayuntamientos italianos que hayan aceptado acoger a los refugiados e incorporarlos en un programa de integración.

Estos acuerdos se estipularán cada año, antes de la presentación del decreto que establece la cuota para el año siguiente, y fijarán el número de refugiados asignados a cada ayuntamiento. El Ministerio del Interior presentará, en un segundo momento, el decreto con el que se fija la cuota de cada año.

Cuando la Comisión Nacional haya dado su consentimiento a la admisión en el territorio nacional de los refugiados seleccionados, los ayuntamientos se comprometerán a encontrar, en un plazo de 3 meses, alojamiento adecuado a los refugiados que, de acuerdo con la Comisión Nacional, se les hayan asignado.

### *La llegada al territorio italiano*

Al llegar al aeropuerto, los refugiados serán acogidos por funcionarios del Ministerio del Interior, por representantes del ayuntamiento de destino o de la ANCI (Asociación nacional de ayuntamientos italianos) y por representantes de las ONGs.

Los funcionarios del Ministerio del Interior se ocuparán de verificar la identidad de los refugiados y de efectuar los controles de seguridad.

Desde el momento en que lleguen a Italia, los refugiados estarán bajo la responsabilidad del Gobierno italiano. Permanecerán por algunos días en la ciudad de llegada del vuelo, hospedados en un hotel u hostel: al cabo de unos días se les entregará un permiso de estadía permanente en calidad de "refugiados mediante reasentamiento". En esos días las ONGs especializadas y algunos funcionarios de la ANCI organizarán una breve sesión informativa sobre la ciudad de destino y sobre el desarrollo de su primer periodo de integración.

Una vez concluida esta fase, los refugiados partirán hacia sus lugares de destino, y se les acogerá directamente en su alojamiento.

### *Alojamiento*

Para alojar a los refugiados se proveerán principalmente apartamentos. Tan pronto los ayuntamientos estén informados sobre el número y la identidad de los refugiados que recibirán, comenzarán a buscarles alojamiento. Es preciso conocer la identidad de los refugiados para determinar el tipo de alojamiento necesario en cada caso. En su

búsqueda de apartamentos, el ayuntamiento (que procurará utilizar en primer lugar alojamientos de su propiedad) podrá recurrir también, como en otros países, a alojamientos de propiedad privada. En este caso, se plantea el problema de los precios en el mercado de la vivienda. Por ese motivo, sería útil establecer acuerdos con agencias especializadas que se ocupen de encontrar las soluciones más convenientes. En caso de reunificación familiar, se podrá averiguar si el recién llegado puede alojarse temporalmente con sus familiares, en espera de que el ayuntamiento le encuentre un alojamiento a precio moderado.

En líneas generales, y en función del precio de los apartamentos, se procurará que los refugiados residan en áreas que no se encuentren ni demasiado lejos ni demasiado cerca de sus respectivas comunidades.

En cuanto a los muebles, se podrán adquirir, de primera o segunda mano, a través de las ONGs y de las redes de voluntarios que se intentará construir en el territorio (además de mediante donaciones y colectas).

A fin de evitar situaciones de difícil manejo, los refugiados saldrán de los campamentos de prófugos sólo cuando ya estén disponibles todos los alojamientos necesarios en el lugar de destino.

#### ***El programa de integración: estudio del idioma y búsqueda de trabajo***

El programa de integración se administrará mediante una estrecha colaboración entre los ayuntamientos y las ONGs que serán designadas por el Ministerio del Interior como organizaciones co-responsables de llevar a cabo el Reasentamiento.

Dicha colaboración variará caso por caso, pero el papel de las ONGs será siempre de importancia preponderante. La financiación necesaria para realizar el programa de integración será otorgada cada año por el Gobierno a los ayuntamientos según el número de refugiados que se les asigne. Las ONGs recibirán una suma adecuada, definida por el Ministerio en función del papel que desempeñarán en cada región.

El programa tendrá el propósito de integrar a los refugiados en la realidad italiana lo más rápidamente posible. Dicho programa durará 12 meses, período en que los refugiados no pagarán alquiler y recibirán una suma de dinero mensual necesaria para su sustentamiento.

Las ONGs harán todo lo posible por conseguir la participación del sector voluntario, tanto laicos como religiosos.

El programa centrará su atención, sobre todo durante los primeros meses, en el estudio del idioma italiano.

Después del quinto mes, cuando hayan adquirido un conocimiento básico del idioma, las ONGs y los ayuntamientos, en colaboración con las agencias de empleo públicas y privadas, orientarán a los refugiados en la búsqueda de un trabajo.

Se tratará de aprovechar las competencias y eventuales diplomas de estudio de los refugiados para encontrarles un empleo lo más cercano posible a sus experiencias laborales anteriores.

En todo caso, nos parece fundamental que se logre encontrar un primer empleo en los primeros 12 meses, de manera que los refugiados puedan empezar a ganarse la vida autónomamente y sentirse parte activa de la sociedad italiana.

El lugar de trabajo será de fácil acceso con medios de transporte público (cuyo costo será cubierto por los ayuntamientos) y el sueldo no será inferior al nivel mínimo establecido por la ley. Los refugiados no podrán rechazar una oferta de empleo que cum-

pla con estos dos requisitos, a no ser que existan razones fundadas y verificables que lo justifiquen, y desde el momento en que logren un sueldo que se considere suficiente para sobrevivir, perderán el derecho a la ayuda pública, aunque no hayan transcurrido los 12 meses.

Este programa italiano de integración representa un compromiso entre el sistema norteamericano y el estadounidense. El aspecto que nos interesa destacar es la importancia del idioma para empezar un proceso de integración eficaz. Sin embargo, es primordial que los refugiados se sientan motivados por la necesidad de encontrar un trabajo cuanto antes, aunque dispongan de 12 meses de asistencia pública asegurada.

Si después de los 12 meses el beneficiario del programa no ha encontrado empleo, se examinará su caso individual y se verificará si procede extender el período de asistencia económica, intensificando ulteriormente la búsqueda de trabajo.

Entre las hipótesis que merecen consideración habría que verificar la fórmula del préstamo: dando por sentado que los costos de la selección y del traslado corren por cuenta del Estado, se podría considerar el apoyo económico como un préstamo (total o parcial) que los refugiados restituyen, a medio o largo plazo, apenas han logrado integrarse, como ya ocurre en el sistema estadounidense. Aunque en algunos aspectos pueda parecer extrema, se podría utilizar esta fórmula, entre otros motivos porque ya se ha puesto en práctica con buenos resultados (si bien en un contexto muy especial como el estadounidense).

### *¿Dónde reasentar?*

Un factor determinante para el éxito del programa de integración será sin duda la selección de los ayuntamientos donde se realizará el Reasentamiento.

Los ayuntamientos italianos en cuestión, como sucede en el extranjero, tendrán que contar con algunas características que propicien el resultado positivo de las actividades.

Las características propicias son las siguientes:

- alquileres a precios moderados
- un mercado laboral bastante activo y flexible
- un tamaño no excesivo, para facilitar el desplazamiento con el transporte público.

El Ministerio del Interior y la ANCI tendrán la responsabilidad de definir cuáles son los ayuntamientos que cumplen con tales requisitos.

Si se observa la situación italiana actual, las zonas más adecuadas podrían ser el noreste, la Emilia-Romagna, o algunas ciudades de tamaño medio, como Ancona, que participa desde hace años ya en actividades de acogida de refugiados.

Pero es evidente que la definición del lugar de intervención estará vinculada a la situación del momento y a la disponibilidad de los ayuntamientos a participar en el programa.

### *Los casos vulnerables*

Un programa tan intenso como el que acabamos de describir, no podría realizarse tal cual en el caso de personas vulnerables.

En el caso de personas con problemas físicos, médicos o psicológicos, se aplicarán programas conceptualmente distintos, que proporcionen asistencia por un período de un máximo de 3 años, y que se ocupen de la enseñanza del idioma y de la búsqueda de soluciones idóneas.

## ¿Un papel para el sector privado?

El Programa de Integración, que presentamos en sus aspectos principales, no podrá prescindir de la participación del sector privado.

Tal participación puede concretarse en dos modos:

a través de actividades de patrocinio económico propiamente dicho;

desempeñando un papel práctico en la realización de las actividades de integración.

En el primer caso el Ministerio del Interior, los ayuntamientos y las ONGs participantes recurrirán a uno o varios patrocinadores dispuestos a co-financiar el programa. Para ello, se dirigirán a empresas privadas que operen en cualquier ámbito o sector económico.

Se podrán incorporar múltiples patrocinadores, a fin de que la financiación privada cubra, en un plazo trienal, aproximadamente el 30 por ciento del total.

Durante la aplicación efectiva del programa de integración, será fundamental asignar un papel también a aquellas empresas que puedan ofrecer una ayuda de tipo práctico en las varias fases del programa.

Así, empresas productoras de muebles podrían participar en la fase relativa a la preparación de los alojamientos; también podría ser necesaria una colaboración con agencias de empleo especializadas durante la búsqueda de trabajo para los refugiados; asimismo, las escuelas de italiano para extranjeros podrían ofrecer becas gratuitas. Dichas empresas podrán participar gratuitamente, a cambio de la posibilidad de dar amplia y variada publicidad a su participación en una actividad humanitaria como el Reasentamiento.

## ¿Cuáles costos presuponer?

En esta primera fase, a falta de una referencia empírica que sirva de base, sería sumamente complejo y tendría un valor meramente indicativo, efectuar una estimación de los costos del proyecto.

Pero podríamos arriesgar una hipótesis, presuponiendo los costos de los procedimientos de selección (los más difíciles de cuantificar) y los de integración (con hipótesis relativas a los gastos de alquiler y subsidio).

Estimamos, en efecto, que el programa de integración podría costar un máximo de 7.000-8.000 euros por persona (entre gastos de alquiler y subsidio de supervivencia). En el cálculo de este monto, hemos previsto una elevada aportación en concepto de trabajo voluntario para las clases de italiano y las actividades de apoyo en la búsqueda de empleo. Los procedimientos de selección (viaje y otros gastos por determinar) podrían costar un máximo de 2.000-3.000 euros por persona.

Por lo tanto, en el periodo de un año, el costo podría variar entre 1.100.000 y 1.400.000 euros.

Como ya hemos mencionado, creemos y confiamos en que, según nuestros cálculos, mediante un intenso trabajo de "marketing" y sensibilización, será posible lograr un número de patrocinadores que permita cubrir el 30 por ciento del costo del programa. Se trata de un volumen probablemente optimista y difícil de lograr en un comienzo, pero podría ser alcanzable, una vez que el programa se haya puesto en marcha y consiga mostrar todas sus potencialidades.

Otra contribución importante podría ser la de la Unión Europea. Cerca del 20 por ciento del monto del Fondo Europeo para los Refugiados previsto para el quinquenio 2007-2013 se ha reservado para la financiación de actividades de Reasentamiento en los países europeos. Por lo tanto, si Italia empieza a desarrollar su propio programa, es probable que también tenga acceso a esta financiación, aunque se trataría de una suma que por el momento no es posible cuantificar.

En conclusión, el programa, a primera vista, podría parecer costoso; pero si consideramos el apoyo de los patrocinadores, la cuota del Fondo Europeo para los Refugiados y, eventualmente, la aplicación de la fórmula del préstamo, entonces nos percatamos de que los costos podrían ser mucho menores.

## ¿Cuáles son los próximos pasos en la realización del Plan Dante?

Este estudio de factibilidad representa el primer paso hacia la realización de lo que indicativamente hemos llamado Plan Dante. En la exposición del programa hemos optado por un punto de vista más discursivo que técnico, a fin de ofrecer un enfoque más amplio y sobre todo comprensible para no expertos en esta materia. Dicho estudio pretende ser una tarjeta de presentación dirigida a un público que no conoce el tema pero que habrá entendido ya en qué consiste el Reasentamiento y qué potencialidades encierra.

El camino por recorrer es largo todavía y esta investigación podrá servir de base para involucrar a un número creciente de personas e instituciones y para convencerlas de que apoyen el programa.

A tal efecto, pensamos que en el futuro inmediato podríamos seguir una doble vía.

En primer lugar, el programa se someterá a la consideración de las fuerzas políticas del país y más específicamente al Parlamento para que debata sobre su factibilidad. Este debate no sólo es deseable sino también muy probable que tenga lugar, ya que, precisamente en este periodo, las principales asociaciones del sector están dando su apoyo a una propuesta de ley sobre el Asilo que contiene un largo artículo sobre el Reasentamiento.

Paralelamente a sus actividades de promoción institucional, las ONGs interesadas podrán, basándose en este estudio, empezar una actividad de formación y de sensibilización sobre el Reasentamiento, organizando conferencias y seminarios específicos. Además, podrán ponerse en contacto con fundaciones y empresas privadas para averiguar si están interesadas en una futura participación. Esta obra de información, formación y sensibilización podrá llevarse a cabo también a nivel local, a través de una eventual colaboración con la ANCI.

En síntesis, el primer paso consiste en proporcionar información sobre el Reasentamiento, no sólo a nivel político e institucional sino también a nivel local y ante la opinión pública.

En definitiva, nuestro objetivo es conseguir que, cuando en el Parlamento se discuta la propuesta de ley que contiene un artículo sobre el Reasentamiento, los diputados y los senadores conozcan ya el tema en sus lineamientos generales y logren comprender que se trata de un proyecto realmente factible. Esto es fundamental, pues una información correcta sobre el Reasentamiento es la base para su aceptación a nivel político y social. El único modo de evitar que se generen visiones distorsionadas y falsos mitos acerca del programa, y con ello un uso demagógico e instrumental, consiste en suministrar una información lo más amplia y correcta posible.

Este es nuestro compromiso para el próximo futuro, este es nuestro objetivo: crear una base de conocimientos que permita construir lo antes posible el Plan Dante, primer Programa italiano de Reasentamiento.