



17 ottobre 2019

Monitoraggio del sistema d'asilo

Rapporto 2018

Rapporto del gruppo di lavoro per le attività di monitoraggio all'indirizzo del gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell'asilo

Indice

1. Introduzione	3
1.1. Obiettivi del riassetto del settore dell'asilo	3
1.2. Mandato	3
1.3. Rapporto sulle attività di monitoraggio 2018	4
2. Schema generale.....	5
3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2018	8
3.1. Domande d'asilo	8
3.2. Durata delle procedure d'asilo	10
3.3. Orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili	12
3.4. Percentuale di ricorsi	14
3.5. Grado di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo	16
3.6. Soccorso d'emergenza	18
3.7. Partenze e rimpatri	22
3.8. Tempi di esecuzione	24
3.9. Tasso di attività di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti	26
3.10. Ripercussioni del modello di compensazione sulla distribuzione e sui costi	30
3.11. Note sull'economicità del riassetto dal punto di vista della Confederazione e dei Cantoni	31

1. Introduzione

1.1. Obiettivi del riassetto del settore dell'asilo

Il riassetto del settore dell'asilo punta a raggiungere i seguenti obiettivi:¹

- le procedure d'asilo devono essere eseguite rapidamente e nel rispetto dei principi dello Stato di diritto;
- le persone vulnerabili devono continuare a disporre della protezione necessaria e devono essere integrate in Svizzera al più presto possibile;
- l'incentivo a presentare domande d'asilo manifestamente infondate deve essere ridotto;
- la credibilità del settore dell'asilo deve essere durevolmente rafforzata;
- le decisioni di allontanamento devono essere eseguite con coerenza;
- le strutture di accoglienza devono essere spaziose e organizzate in maniera efficiente.

1.2. Mandato

Nella dichiarazione congiunta rilasciata in occasione della Conferenza sull'asilo del 28 marzo 2014², Confederazione, Cantoni e associazioni mantello delle Città e dei Comuni hanno stabilito di «*attenersi in linea di principio al sistema di finanziamento attualmente in uso*» e «*di [dover] verificare, nell'ambito delle attività di monitoraggio periodiche,*

- (1) *se gli obiettivi del riassetto del settore dell'asilo sono stati raggiunti,*
- (2) *se ci sono stati effetti indesiderati per i singoli Cantoni e i Comuni d'ubicazione,*
- (3) *se devono essere apportati adeguamenti, segnatamente nell'ambito della competenza, del sistema di finanziamento o del modello di compensazione».*

Su incarico del gruppo di lavoro riassetto del settore dell'asilo (AGNA), un gruppo di lavoro tripartito per le attività di monitoraggio, diretto dalla SEM, ha elaborato un piano di monitoraggio dettagliato che è stato adottato dall'AGNA il 14 dicembre 2015.

Il piano prevede la predisposizione di un rapporto annuale sulle attività di monitoraggio del sistema d'asilo che dovrebbe servire agli organi decisionali del mondo politico e dell'amministrazione, a qualsiasi livello, da documento di base per la gestione del settore dell'asilo. Il rapporto punta da un lato a fornire una rapida panoramica sullo sviluppo di importanti indicatori relativi al settore dell'asilo e dall'altro lato a mettere a disposizione le basi che consentano di valutare l'effetto dell'accelerazione delle procedure. Le attività descritte nel rapporto annuale riguardano un monitoraggio di tipo quantitativo, basato principalmente sulle fonti di dati esistenti (SIMIC / statistiche sull'asilo, monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale, ecc.).

I rapporti annuali sulle attività di monitoraggio soddisfano inoltre le istanze della mozione Pfister (16.3478) «*Valutazione dei centri federali per richiedenti l'asilo*»³ che, nel quadro del corrente riassetto del settore dell'asilo, chiede di «*valutare periodicamente i centri federali per i richiedenti l'asilo*», al fine di garantire nel lungo periodo procedure più brevi e una migliore redditività economica. Gli sviluppi indesiderati dovrebbero così essere individuati tempestivamente, potendo così adottare le necessarie contromisure. La mozione è stata accolta il 30 settembre 2016 dal Consiglio nazionale e il 27 febbraio 2017 dal Consiglio degli Stati.

¹ Gruppo di lavoro per il riassetto (2014): *Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*, rapporto finale del 18 febbraio 2014, p. 19.

² <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/erklarung-i.pdf>.

³ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163478>.

**Evoluzione dei principali interrogativi delle attività di monitoraggio
sorti nel corso dell'attuazione del progetto di riassetto del settore dell'asilo**

Il monitoraggio del sistema d'asilo darà risposta, a seconda della fase, ai diversi interrogativi sorti nel corso dell'attuazione della revisione della legge sull'asilo.

- Fino al febbraio 2019 si stanno predisponendo i lavori per il riassetto del settore dell'asilo, vengono determinati i siti di ubicazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo e definiti gli aspetti legali e operativi. In questa **fase di preparazione ed elaborazione**, che si protrarrà fino all'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata (il 1° marzo 2019), il monitoraggio ha tra l'altro la funzione di mettere a confronto l'esercizio regolare e la fase di test. La fase pilota avviata nella Svizzera romanda nell'aprile 2018 confluisce nel calcolo comparativo ed è ascritta alla fase di test. Proseguendo le analisi basilari dell'attività di valutazione della fase di test per un periodo più lungo, sarà inoltre possibile valutare meglio le ripercussioni del riassetto del settore dell'asilo e prepararsi ad affrontarle. Il confronto tra esercizio regolare e fase di test riguarda in particolare gli indicatori relativi alla durata delle procedure, alla percentuale di ricorsi e al soccorso d'emergenza. Per quanto riguarda invece altri indicatori - come per esempio il numero di domande d'asilo, la quota di protezione o il tasso di attività - il sistema d'asilo sarà invece considerato nel suo insieme. Fino all'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata l'economicità del riassetto del settore dell'asilo e gli effetti del futuro modello di compensazione possono essere analizzati unicamente sulla base di modelli di calcolo e simulazioni.
- Con l'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata, le nuove procedure saranno applicate a tutte le nuove domande in entrata. Nella **fase di avvio** (fino alla conclusione delle procedure ancora aperte, da trattare secondo la vecchia legge) il monitoraggio dovrà mettere in luce se le nuove procedure sono in grado di produrre gli effetti programmati nel sistema globale e se il modello di compensazione funziona. In questa fase occorre raggiungere rapidi miglioramenti, sulla base del monitoraggio, qualora dovessero presentarsi sviluppi indesiderati.
- Una volta che, superato il periodo di transizione, tutte le procedure vengono trattate secondo la nuova legge e il **nuovo sistema si è ben «integrato»**, saranno altre le domande relative al monitoraggio ad avere la priorità: il riassetto ha raggiunto gli obiettivi auspicati (verifica dell'efficacia *ex-post*)? Quali adeguamenti dovranno essere apportati al sistema (ottimizzazioni a lungo termine del nuovo sistema)?

1.3. Rapporto sulle attività di monitoraggio 2018

Il presente rapporto sulle attività di monitoraggio contiene un elenco riassuntivo dei principali indicatori e delle valutazioni tecniche per lo sviluppo del settore dell'asilo nel 2018. Nel rapporto vengono considerati i seguenti dodici indicatori chiave:

- 1) domande d'asilo (*sistema globale*)
- 2) durata delle procedure d'asilo (*confronto tra esercizio regolare e fase di test*)
- 3) orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili (*sistema globale*)
- 4) percentuale di ricorsi (*confronto tra esercizio regolare e fase di test*)
- 5) tasso di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo (*sistema globale*)
- 6) soccorso d'emergenza (*confronto tra esercizio regolare e fase di test*)
- 7) partenze e rimpatri (*sistema globale*)
- 8) durata dell'esecuzione (*sistema globale*)
- 9) tasso di attività delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti nel quinto anno di permanenza in Svizzera (*sistema globale*)
- 10) ripercussioni del modello di compensazione sulla ripartizione e sui costi (*modello di calcolo*)
- 11) economicità dal punto di vista della Confederazione (*modello di calcolo*)
- 12) economicità dal punto di vista dei Cantoni (*modello di calcolo*)

2. Schema generale

Nel 2018 il settore dell'asilo è risultato nel complesso equilibrato – a parte il numero di domande d'asilo nettamente inferiore rispetto al valore programmato. Non si osservano nuovi sviluppi suscettibili di compromettere il riassetto del settore dell'asilo nel lungo periodo.

Il numero di domande d'asilo nel 2018 è stato pari a 15 255, situandosi nettamente al di sotto del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno, programmato per il riassetto del settore dell'asilo.⁴

L'analisi della durata delle procedure dell'esercizio regolare e della fase di test nel periodo 2014-2018 conferma una volta ancora che con il riassetto del settore dell'asilo è possibile accelerare le procedure.

Nel 2018 la quota di protezione, pari al 60,8%, si è situata al di sopra del valore medio osservato a medio e lungo termine. Questa quota di protezione piuttosto alta indica che rispetto al passato in Svizzera vengono presentate relativamente poche domande d'asilo infondate, il che coincide con gli obiettivi del riassetto del settore dell'asilo.

L'evoluzione della percentuale dei ricorsi nel 2018 conferma i risultati della valutazione della fase di test, in base alla quale le decisioni della SEM sono generalmente ben accette, risp. che la protezione giuridica rafforzata nella fase di test concorre a renderle ben accette. Nella fase di test la percentuale dei ricorsi è stata nettamente inferiore rispetto all'esercizio regolare, ma è tuttavia aumentata passando dal 14,4% nel 2017 al 22,6% nel 2018. Nel nuovo sistema d'asilo occorrerà monitorare da vicino l'evoluzione della percentuale dei ricorsi, che dal 2019 sarà peraltro oggetto di una valutazione esterna inerente la consulenza giuridica e la rappresentanza legale.

A fronte della diminuzione delle domande d'asilo nel 2018 è stato possibile chiudere alcuni alloggi temporanei della Confederazione; il grado di utilizzo dei centri della Confederazione si è attestato in media annua al 53%.

Anche nel 2018 è emerso che le persone che nella fase di test sono state inserite in una procedura celere percepiscono molto più raramente il soccorso d'emergenza rispetto alle persone oggetto di una procedura nell'esercizio regolare. Le procedure celeri, ma anche le attività di consulenza mirate, concernenti il rimpatrio e la valutazione delle opportunità, e di consulenza giuridica, incidono positivamente sulla disponibilità a partire e sulla fruizione del soccorso d'emergenza.

Nel 2018 il numero complessivo di partenze e di uscite dal processo d'asilo e dal sostegno all'esecuzione dopo la procedura d'asilo è ulteriormente diminuito rispetto agli anni precedenti. La diminuzione riguarda tutti i tipi di uscite. Questa diminuzione è una conseguenza dell'ulteriore calo delle domande d'asilo combinato con una quota di protezione rimasta elevata. La percentuale di partenze non controllate rimane abbastanza alta e costituisce la principale causa della bassa percentuale di partenze nel 2018, percentuale che per definizione comprende esclusivamente le partenze avvenute sotto il controllo delle autorità.

⁴ Questo valore programmato si ricava dalla media delle domande d'asilo presentate in Svizzera nel corso di molti anni. Cfr. Gruppo di lavoro per il riassetto (2014): Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo, rapporto finale del 18 febbraio 2014.

Nel 2018 la durata media dell'esecuzione degli allontanamenti (identificazione, risp. acquisizione dei documenti e organizzazione della partenza) è stata ridotta di 88,6 giorni, ossia del 14,7% rispetto al 2017. Grazie all'avvio immediato del processo esecutivo dopo una decisione di asilo negativa senza diritto a rimanere, il riassetto del settore dell'asilo ridurrà di circa 100 giorni la durata media dell'intero processo.

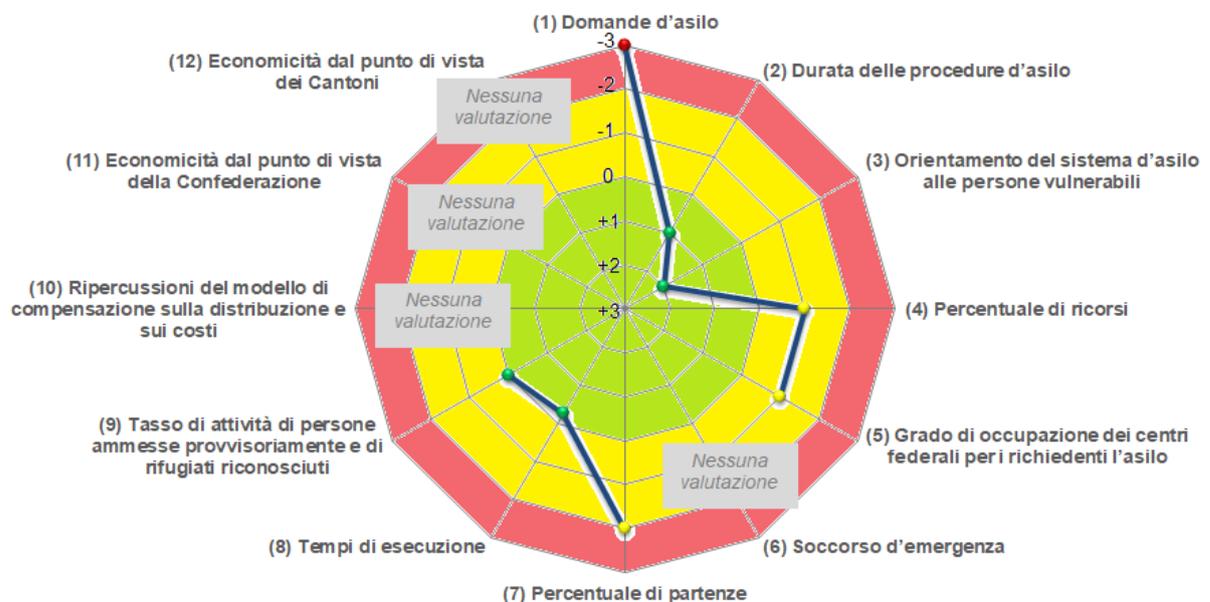
La percentuale media di occupazione tra persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti (ossia senza contare i richiedenti l'asilo) è in aumento dal 2014 e ha raggiunto nell'anno in rassegna il 34,3%, segnando un nuovo record nella decade in corso. È pertanto lecito attendersi che il riassetto produrrà un effetto positivo sull'integrazione professionale delle persone provenienti dal settore dell'asilo contestualmente alla velocizzazione delle procedure. L'effetto sull'integrazione professionale sarà tanto più pronunciato quanto più i Cantoni imposteranno le loro strutture in funzione delle nuove procedure d'asilo e avvieranno il processo integrativo in modo precoce conformemente all'Agenda Integrazione Svizzera.

La simulazione del modello di compensazione, effettuata nel quadro delle attività di monitoraggio, chiarisce che il modello può in linea di principio produrre l'effetto auspicato e che è idoneo per l'uso nel nuovo sistema d'asilo ristrutturato.

L'analisi e la valutazione dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo saranno effettuate nel 2019, dopo il passaggio al nuovo sistema, sulla base dei dati economici di riferimento allora disponibili.

La panoramica sotto forma di diagramma a ragnatela, qui sotto, riassume l'evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2018, periodo di riferimento del rapporto.

Figura 1: Evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2018



Guida alla lettura: il grafico a ragnatela sopra illustrato si serve di una scala di valutazione a 7 livelli che consente di effettuare una rapida stima di tutti gli ambiti oggetto del monitoraggio. Il grafico prevede dodici indicatori di monitoraggio e in linea di massima quanto più alto è il punteggio di un indicatore sulla scala di valutazione, migliore è considerata la relativa situazione. Il punteggio di +3 (parte centrale del grafico) corrisponde alla situazione ideale. Un punteggio pari a 0 (primo cerchio esterno alla parte verde centrale del grafico) corrisponde alla situazione normale. I punteggi da +3 a 0 sono contrassegnati dal colore verde secondo un sistema a semaforo. Le situazioni che si situano a un livello peggiore o pari a quello normale, ma che comunque non rientrano tra quelle critiche, sono valutate con un punteggio compreso tra -1 e -2, con il colore giallo. Per le situazioni critiche si utilizza il punteggio -3 (cerchio più esterno del grafico) e il colore simbolico rosso. **La suddivisione della griglia di valutazione relativa ai singoli indicatori chiave e la valutazione degli sviluppi nell'anno 2018 sono descritte nei rispettivi capitoli del rapporto sulle attività di monitoraggio.**

Al contrario degli altri indicatori, quello relativo al numero delle domande d'asilo rappresenta un parametro determinato essenzialmente sulla base di fattori esogeni, come per esempio la situazione nelle aree in crisi e lo sviluppo dei flussi migratori. A tal proposito non viene valutato il raggiungimento di un obiettivo bensì lo scostamento rispetto al valore programmato di 24 000 domande d'asilo all'anno.

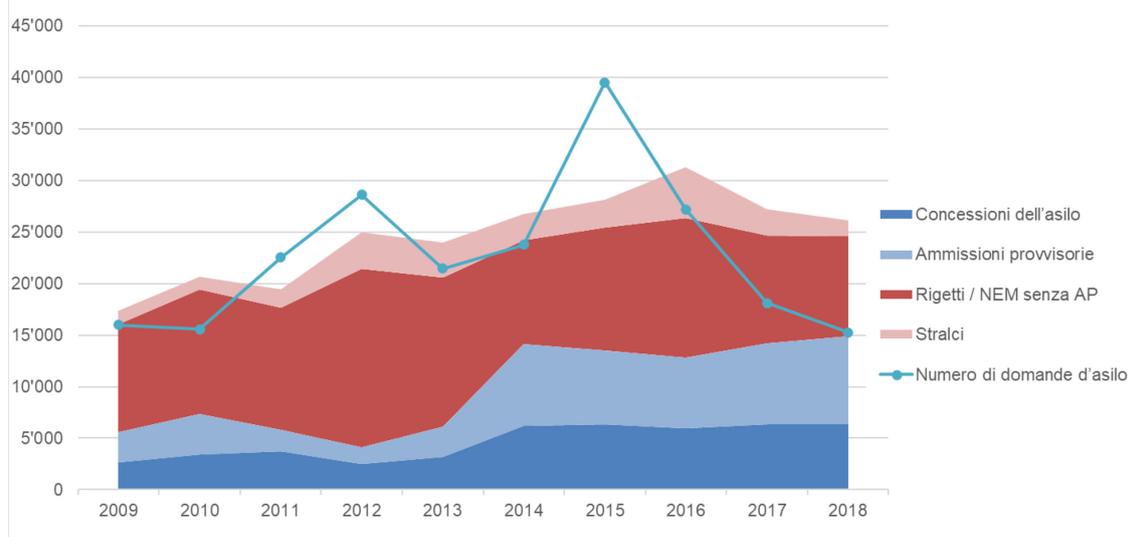
Il soccorso d'emergenza è oggetto di analisi nel presente rapporto sulle attività di monitoraggio ma non è sottoposto a valutazione; dato il passaggio al sistema delle somme forfettarie per il soccorso d'emergenza, tale ambito sarà oggetto di valutazione solo dopo l'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata. Considerato che nel 2018 il modello di compensazione non era ancora in vigore, non è neppure possibile valutare le sue ripercussioni sulla distribuzione e sui costi. L'analisi e la valutazione dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo dal punto di vista della Confederazione e dei Cantoni interverrà nel 2019, dopo il passaggio al nuovo sistema, sulla base dei dati economici di riferimento disponibili.

3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2018

3.1. Domande d'asilo

Il numero di domande d'asilo nel 2018 è stato pari a 15 255, situandosi ben al di sotto del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno⁵, programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Rispetto all'anno precedente sono state presentate 2833 domande d'asilo in meno (-15,7%), per raggiungere così il valore più basso dal 2007 (anno in cui furono presentate 10 844 domande). I fattori che maggiormente hanno inciso sull'evoluzione delle domande d'asilo in Svizzera nel 2018 sono stati il costante calo della migrazione attraverso il Mediterraneo centrale e il mantenimento dell'accordo tra l'UE e la Turchia. Nel 2018 la percentuale di domande d'asilo trattate in Svizzera rispetto al totale delle domande d'asilo presentate in Europa si è attestata al 2,4%, confermandosi così a un livello molto basso. Questo valore così basso in Svizzera è dovuto anche alle procedure relativamente rapide previste per le persone appartenenti a gruppi di Paesi con basse percentuali di riconoscimento (Balcani, Africa settentrionale e occidentale), all'applicazione coerente delle procedure Dublino e all'esecuzione coerente degli allontanamenti da parte dei Cantoni. Occorrerà monitorare da vicino l'evoluzione futura delle domande d'asilo, determinata principalmente in maniera esogena.

Figura 2: Evoluzione delle domande d'asilo e delle pratiche evase



Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Nel 2018 la SEM ha evaso in prima istanza 26 103 domande d'asilo, ossia 1118 in meno rispetto al 2017 (27 221 **evasioni** in prima istanza). Il principale determinante di questa diminuzione è stato il numero inferiore di stralci (-1001) e di decisioni di non entrata nel merito (-1466) rispetto all'anno precedente. Il numero effettivo di domande d'asilo pendenti trattate in prima istanza è diminuito nel 2018 di 8909 unità (-43,5%) rispetto al dato di fine 2017 (20 503), passando così a 11 594 persone.

⁵ Questo valore programmato si ricava dalla media delle domande d'asilo presentate in Svizzera nel corso di molti anni. Cfr. Gruppo di lavoro per il riassetto (2014): *Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*, rapporto finale del 18 febbraio 2014.

Inquadramento nello schema generale: (1) DOMANDE D'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2018	
Valore ipotetico*	Scostamento dal valore ipotetico (verso il basso o verso l'alto)			Forte scostamento dal valore ipotetico (verso il basso o verso l'alto)			Valore nel 2018	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500)	<18 500	15 255 domande d'asilo	-3
	0	0	0	0	0	0		
	25 000 (+/- 500)	26 000 (+/- 500)	27 000 (+/- 500)	28 000 (+/- 500)	29 000 (+/- 500)	>29 500		

* inteso come valore programmato

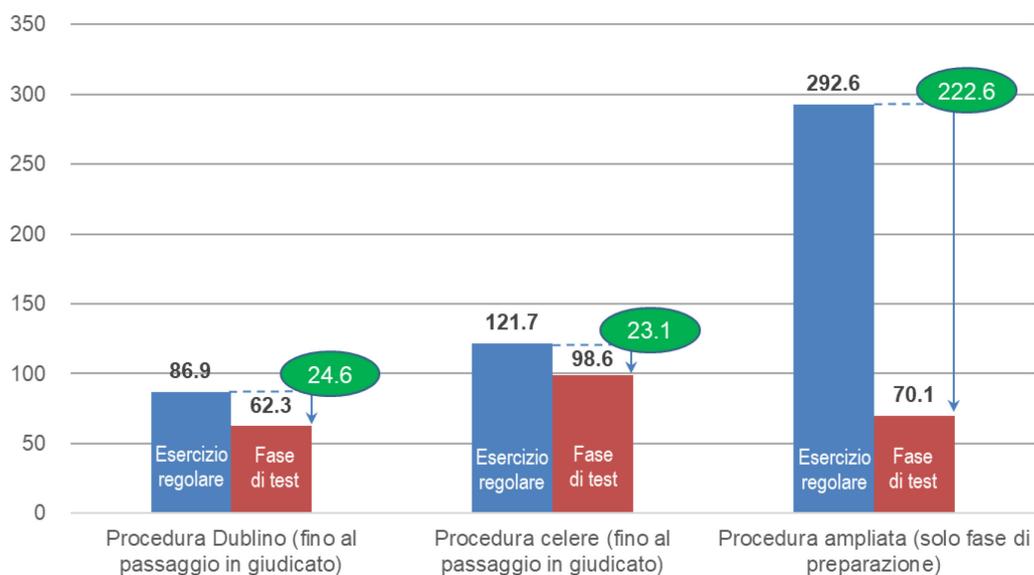
Nota: per quanto riguarda le domande d'asilo si tratta di un parametro determinato principalmente in maniera esogena (condizione quadro) e pertanto non è da intendersi come valore target in senso stretto. Il valore ipotetico di 24 000 domande d'asilo all'anno corrisponde al valore programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Gli scostamenti rispetto al valore programmato, ossia un numero di domande d'asilo più alto o più basso, sono valutati nella griglia, a seconda della loro consistenza, con un valore peggiore rispetto a quello programmato.

** I valori soglia (p.es. esattamente 23 500 domande d'asilo) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio +3).

3.2. Durata delle procedure d'asilo

L'analisi della durata delle procedure dell'esercizio regolare e della fase di test nel periodo 2014-2018 conferma che con il riassetto del settore dell'asilo è possibile accelerare le procedure. L'effetto di accelerazione medio della fase di test rispetto all'esercizio regolare, pari a 24,6 giorni per le procedure Dublino e a 222,6 giorni per le procedure ampliate, è addirittura nettamente superiore all'effetto di accelerazione osservato nell'ambito della valutazione della fase di test (procedure Dublino: 21,0 giorni; procedure ampliate: 127,3 giorni). Nelle procedure celeri si registra, al contrario, un calo dell'effetto di accelerazione medio rilevato rispetto alla valutazione della fase di test, che passa così da 28,4 giorni a 23,1 giorni.

Figura 3: Durata media delle procedure d'asilo ed effetto di accelerazione della fase di test (compresa la fase pilota nella Svizzera romanda) rispetto all'esercizio regolare (espressa in giorni fino al passaggio in giudicato; secondo le categorie di casi; coorti 2014-2018 senza ponderazione al 31.12.2018)



Fonte: SEM (nota: secondo l'ordinanza sulle fasi di test, le ulteriori fasi procedurali della procedura ampliata, che seguono la fase di preparazione, non vengono generalmente trattate nella fase di test. Normalmente questi casi sono attribuiti alla centrale SEM. Non è pertanto possibile, per le ulteriori fasi della procedura ampliata, operare un confronto tra esercizio regolare e fase di test basandosi sui valori misurati).

Inquadramento nello schema generale: (2) DURATA DELLE PROCEDURE D'ASILO (EFFETTO DI ACCELERAZIONE DELLA FASE DI TEST)								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE						RISULTATO NEL 2018		
Situazione ideale			Situazione auspicata*			Situazione critica	Valore nel 2018	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Effetto di accelerazione molto marcato			Effetto di accelerazione analogo a quello della valutazione della fase di test: proc. Dubl.: 21 giorni proc. cel.: 28 giorni proc. ampl.: 127 giorni			Nessun effetto di accelerazione	Effetto di accelerazione della fase di test: procedura Dublino 24,6 giorni, procedura celere 23,1 giorni, procedura ampliata 222,6 giorni.	+1

* inteso come valore-obiettivo

Nota: nella valutazione della fase di test è stato calcolato l'effetto di accelerazione delle nuove procedure rispetto alle procedure attuali. Per la valutazione dell'effetto di accelerazione della fase di test, questa prima misurazione viene utilizzata come valore comparativo.

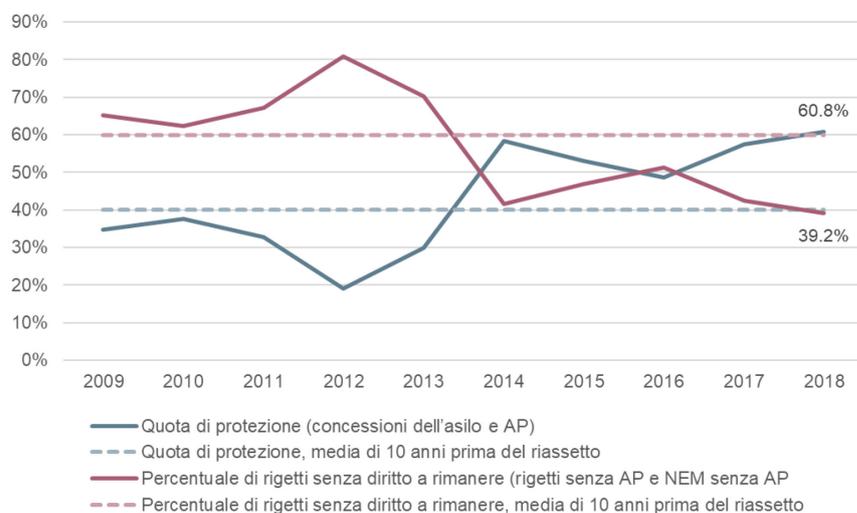
Dopo l'applicazione delle nuove procedure d'asilo nel sistema globale saranno ridefiniti l'indicatore e la griglia di valutazione della durata delle procedure d'asilo (cfr. Introduzione: Evoluzione dei principali interrogativi delle attività di monitoraggio sorti nel corso dell'attuazione delle misure di riassetto del settore dell'asilo).

3.3. Orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili

L'orientamento del sistema d'asilo alle persone effettivamente bisognose di protezione è desumibile da un lato osservando l'alta quota di protezione e, dall'altro lato, dal basso numero di domande d'asilo manifestamente infondate.

Nel 2018 la quota di protezione⁶ è stata pari al 60,8% e quindi superiore alla media dei 10 anni (2009-2018) attestatasi attorno al 40% e notevolmente più alta della media di lungo periodo (1986-2018) pari a circa il 30% che è stata assunta come valore programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Questa quota di protezione piuttosto alta indica che rispetto al passato in Svizzera vengono presentate relativamente poche domande d'asilo infondate. Ciò coincide con gli obiettivi del riassetto del settore dell'asilo ed è da ricondurre tra l'altro all'attuazione coerente della strategia per il trattamento delle domande da parte della SEM.

Figura 4: Evoluzione della quota di protezione e della percentuale di rigetti delle domande d'asilo di persone senza diritto a rimanere



Fonte: SEM

Basandosi sulla statistica sull'asilo non è possibile determinare in via definitiva quante delle domande d'asilo infondate, che in definitiva confluiscono nella percentuale di rigetti delle domande d'asilo senza diritto a rimanere sopra esposta, erano *manifestamente* infondate. Per avvicinarsi al numero di *domande d'asilo manifestamente* infondate si possono considerare i rigetti e le decisioni NEM senza diritto a rimanere che sono riconducibili a domande d'asilo di persone provenienti da Paesi d'origine sicuri⁷, Stati con procedura fast-track e Stati con procedura in 48 ore. Queste domande d'asilo sono definite di seguito come domande che «*si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate*». Dal 1° luglio 2018 le procedure in 48 ore sono state estese alle persone provenienti da tutti gli Stati dello spazio Schengen esentati dall'obbligo del visto⁸.

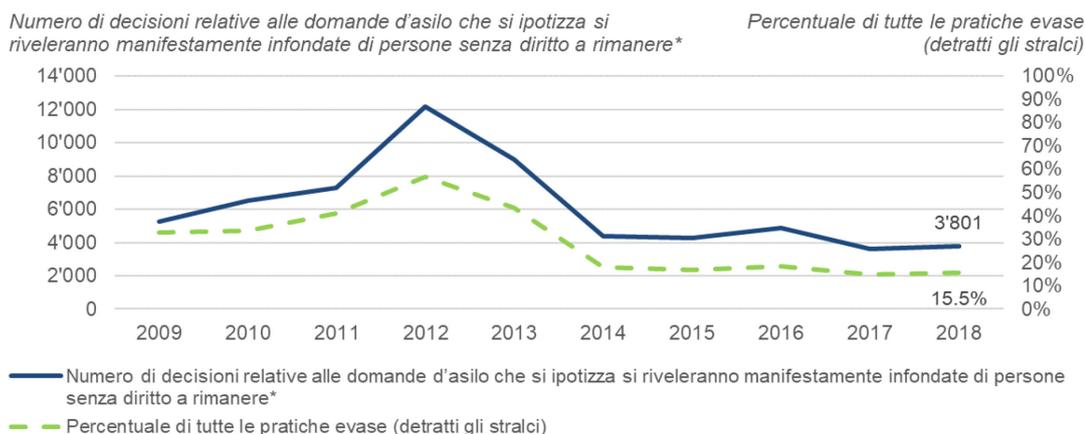
⁶
$$\text{Quota di protezione} = \frac{\text{Concessioni asilo} + \text{rigetti con AP} + \text{NEM con AP}}{\text{Pratiche evase} - \text{stralci}}$$

$$\text{Percentuale di rigetti senza diritto a rimanere} = \frac{\text{Rigetti senza AP} + \text{NEM senza AP}}{\text{Pratiche evase} - \text{stralci}}$$

⁷ Cfr. allegato 2 dell'ordinanza 1 sull'asilo (RS 142.311).

⁸ Cfr. https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

Figura 5: Evoluzione delle decisioni relative alle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate di persone senza diritto a rimanere



* Rigetti e NEM relativi a persone provenienti da Paesi d'origine sicuri, come da allegato 2 ordinanza 1 sull'asilo, Stati con procedura fast-track e Stati con procedura in 48 ore (secondo la lista degli Stati aggiornata al 01.07.2018); Stati membri UE/AELS, stati esenti da visti per lo spazio Schengen, Albania, Algeria, Benin, Bosnia-Erzegovina, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea, India, Kosovo, Macedonia, Marocco, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia, Tunisia

Fonte: SEM

Sin dall'introduzione della procedura in 48 ore e della procedura fast-track negli anni 2012/13 sia il numero che la percentuale delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate hanno fatto registrare un calo o si sono mantenuti stabili, il che chiarisce il successo della strategia di trattamento delle domande della SEM. Nel 2018 sono state evase in totale 3 801 domande d'asilo di persone provenienti da Paesi d'origine sicuri, Stati con procedura fast-track e Stati con procedura in 48 ore, disponendo il rigetto o una decisione NEM senza diritto a rimanere. La percentuale di queste domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate rispetto al totale di pratiche evase (detratti gli stralci) è stata nel 2018 pari al 15,5%. Nella tabella che segue i due indicatori per l'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili sono riassunti in un unico valore.

Inquadramento nello schema generale:								
(3) ORIENTAMENTO DEL SISTEMA D'ASILO ALLE PERSONE VULNERABILI								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2018	
Situazione ideale			Situazione normale			Situazione critica	Valore nel 2018	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Quota di protezione (ponderazione: 50%)								
>50%	46% (+/- 4%)	38% (+/- 4%)	30% (+4%; -2%)	26% (+/- 2%)	22% (+/- 2%)	<20%	60,8%	+3
Percentuale delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate (ponderazione 50%)								
<7.5%	10% (+/- 2,5%)	15% (+/- 2,5%)	20% (+5%; -2,5%)	30% (+/- 5%)	40% (+/- 5%)	>45%	15,5%	+1
Valutazione generale dell'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili								+2

Nota: il valore della quota di protezione nella situazione normale corrisponde al valore programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Tutti gli altri valori sono basati su dati storici e sull'obiettivo concreto del progetto di riassetto del settore dell'asilo di ridurre l'incentivo a presentare domande d'asilo manifestamente infondate. Il delta tra il 100% e la somma della quota di protezione e della percentuale di domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate corrisponde alle domande d'asilo infondate che tuttavia non sono (non si ipotizza si riveleranno) manifestamente infondate.

** I valori soglia (p.es. quota di protezione pari esattamente al 28,0%) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio 0).

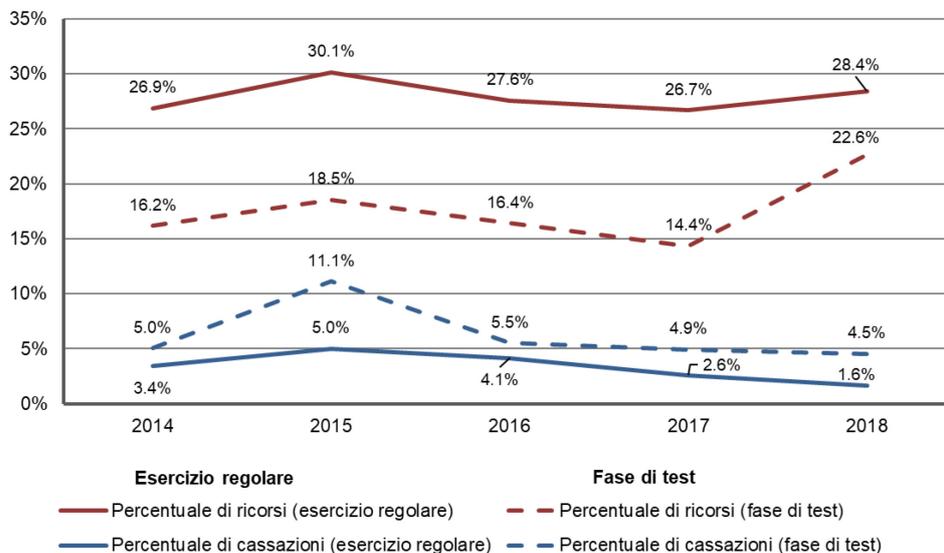
3.4. Percentuale di ricorsi

La percentuale di ricorsi e la quota di decisioni giunte in cassazione possono essere utilizzate come indicatori della qualità delle procedure d'asilo e delle decisioni. La percentuale di ricorsi indica la quota di appelli presentati in relazione a tutte le decisioni impugnabili (vale a dire i rigetti e le decisioni di non entrata nel merito riferiti a tutti i tipi di procedimenti). La quota di decisioni in cassazione indica invece la percentuale di cassazioni relativa a tutti i ricorsi trattati dal tribunale amministrativo federale (TAF). La quota di decisioni in cassazione rileva pertanto la frequenza con cui i ricorsi interposti si saldano con un successo per il ricorrente.

La curva della percentuale di ricorsi registrata nel 2018 conferma i risultati della valutazione della fase di test, in base alla quale le decisioni della SEM sono generalmente ben accette e/o incentivate dalla protezione giuridica rafforzata nella fase di test. La percentuale di ricorsi nella fase di test (compresa la fase pilota in Svizzera romanda a partire dall'aprile 2018) è nettamente inferiore rispetto all'esercizio regolare. Si osserva tuttavia un aumento della percentuale dei ricorsi durante la fase di test, passata dal 14,4% nel 2017 al 22,6% nel 2018; questo aumento riguarda in egual misura sia la fase di test di Zurigo sia la fase pilota nella Svizzera romanda. Gran parte (195 su 219, ossia l'89%) dei ricorsi intentati nel 2018 nel quadro della fase di test non sono stati presentati da rappresentanti legali interni, ossia dal fornitore di prestazioni della SEM, bensì da rappresentanti legali esterni o dai richiedenti l'asilo stessi. Nel nuovo sistema d'asilo occorrerà monitorare da vicino l'evoluzione della percentuale dei ricorsi, che dal 2019 sarà peraltro oggetto di una valutazione esterna inerente la consulenza giuridica e la rappresentanza legale.

L'esperienza maturata nella fase di test mostra che i ricorsi sono presentati in modo più mirato e sono valutati di qualità da «buona» a «ottima». Questo spiega peraltro anche la quota di decisioni in cassazione leggermente più elevata osservata contestualmente alla fase di test rispetto all'esercizio regolare: nella fase di test sono interposti meno ricorsi ma con una quota di successo più elevata. Grazie all'intervento della rappresentanza legale nelle procedure di prima istanza è possibile individuare tempestivamente gli eventuali errori già in questo stadio e talora eliminarli. Tutto ciò contribuisce ad alleggerire il lavoro del TAF. La quota basata sulle decisioni in cassazione nell'esercizio regolare e nella fase di test (compresa la fase pilota nella Svizzera romanda a partire dall'aprile 2018) attesta l'elevata qualità delle decisioni della SEM.

Figura 6: Percentuale di ricorsi e di cassazioni



Fonte: SEM (dati SIMIC aggiornati al 16.01.2019)

Va precisato che - fintantoché sussistono ancora pendenze presso il TAF - le percentuali di cassazioni rilevate per le singole coorti annuali possono aumentare ulteriormente con durate di rilevamento crescenti. Ciò riguarda soprattutto la coorte 2018 che, essendo riferita a un solo anno, presenta un periodo di misura molto breve.

Inquadramento nello schema generale: (4) PERCENTUALE DI RICORSI								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2018	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2018	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<10%	12% (+/- 2%)	16% (+/- 2%)	20% (+/- 2%)	24% (+/- 2%)	28% (+/- 2%)	>30%	22,6% nella fase di test (28,4% nell'esercizio regolare)	-1

* inteso come valore-obiettivo

Nota: per quanto riguarda la percentuale di ricorsi, nella griglia di valutazione vengono assunti i valori empirici relativi all'esercizio regolare e alla fase di test.

** I valori soglia (p.es. percentuale di ricorsi pari esattamente al 18,0%) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio +1).

3.5. Grado di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo

Alla fine del 2018 la Confederazione disponeva di circa 4 000 posti di alloggio, cifra corrispondente all'80% per cento circa della capacità auspicata per il riassetto del settore dell'asilo (5 000 posti). Di questi posti tuttavia solo circa 2 500 si trovavano nei centri federali permanenti per i richiedenti l'asilo che rientrano nella capacità permanente programmata per il riassetto del settore dell'asilo. Alla fine del 2018 le strutture e gli alloggi temporanei che sono stati predisposti nel corso dell'attuazione del piano d'emergenza per il superamento di situazioni straordinarie in materia di asilo (e che vengono effettivamente gestite anche solo in casi d'emergenza) rappresentavano una percentuale considerevole della capacità totale a disposizione della Confederazione. Attualmente la distribuzione regionale di queste strutture non coincide con la distribuzione regionale auspicata con il riassetto del settore dell'asilo. Se queste strutture dovessero essere utilizzate transitoriamente, perché al momento del passaggio del sistema al nuovo settore dell'asilo ristrutturato non sono ancora disponibili sufficienti capacità nelle strutture permanenti, gli alloggi temporanei dovrebbero essere trattati come siti di ubicazione di centri federali e compensati di conseguenza. Il modello di compensazione per il progetto del riassetto del settore dell'asilo è in linea di principio idoneo a determinare una compensazione adeguata.

Grazie al calo delle domande d'asilo registrato nel 2018 è stato possibile chiudere alcuni alloggi temporanei della Confederazione; il grado di utilizzo si è attestato a una media annua del 53%.

Attualmente non si è ancora conclusa la pianificazione delle strutture di alloggio della Confederazione per il riassetto del settore dell'asilo.

Figura 7: Capacità e grado di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo (su base trimestrale)



Fonte: SEM

**Inquadramento nello schema generale: (5) GRADO DI OCCUPAZIONE DEI CENTRI FEDERALI
PER I RICHIEDENTI L'ASILO**

GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2018	
Grado di occupazione con elevata tendenza all'oscillazione *	Scostamento dal valore-obiettivo (verso il basso o verso l'alto)			Forte scostamento dal valore-obiettivo (verso il basso o verso l'alto)			Valore nel 2018	Valutazione sulla base della griglia
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
85% (+/- 2,5%)	75-82,5% o 87,5-90%	70-74% o 91-93%	60-69% o 94-95%	40-59% o 96-100%	<40% o 101-120%	<40% per oltre un anno o >120%	53% in media all'anno	-1

* inteso come valore-obiettivo

Nota: per quanto riguarda il grado di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo bisogna evitare da un punto di vista economico e operativo il sovraffollamento o un'occupazione troppo bassa degli stessi. La fascia-obiettivo è pari all'85% (+/- 2,5%) perché con un grado di occupazione di questo tipo è possibile assorbire anche picchi di richieste a breve termine, rispetto a una piena occupazione dei centri. Mentre un alto grado di occupazione determina abbastanza rapidamente una situazione operativa critica e la massima necessità di intervenire, un grado di occupazione troppo basso grava a medio termine sull'economicità dei centri ma non sulla loro operatività. Se il grado di occupazione si attesta per lunghi periodi su valori molto bassi, può essere economicamente conveniente chiudere temporaneamente i centri federali per i richiedenti l'asilo e prendere in considerazione tale opzione nel quadro di un processo tripartito.

** I valori soglia (p.es. grado di occupazione pari esattamente all'87,5%) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio +3).

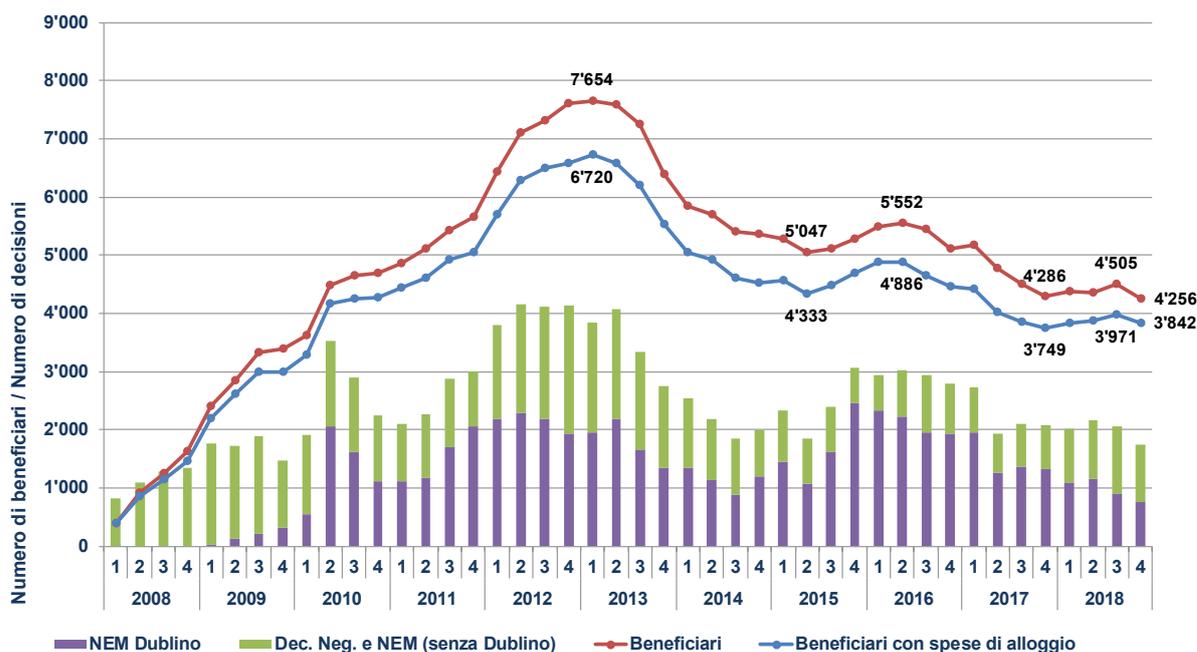
3.6. Soccorso d'emergenza

Le seguenti considerazioni riassumono i risultati chiave emersi dal rapporto sul *monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale nel periodo in esame 2018*⁹.

In caso di decisione negativa (DNEG) o di decisione di non entrata nel merito (NEM) passata in giudicato con decisione di allontanamento, la Confederazione versa al Cantone competente una somma forfettaria unica di circa 6 000 franchi per coprire le spese del soccorso d'emergenza. Calcolata su tutti i fruitori del soccorso, la somma forfettaria è atta a coprire la totalità delle spese afferenti.

Il grafico seguente mostra l'evoluzione del numero di beneficiari del soccorso d'emergenza. Dal secondo trimestre 2016 il loro numero tende nuovamente a diminuire. Ciò è dovuto, da un lato, alla proporzione straordinariamente elevata di NEM Dublino emanate tra la fine del 2015 e gli inizi del 2016, che ha generato un leggero aumento del numero di beneficiari la cui durata di percezione è di molto inferiore a quella delle persone oggetto di una DNEG o di altre NEM. Dall'altro lato, dal secondo trimestre 2017 viene erogato un numero di decisioni nettamente inferiore rispetto al livello dei sei trimestri precedenti. Il leggerissimo aumento osservato tra il quarto trimestre 2017 e il terzo trimestre 2018 può essere ricondotto alla bassa percentuale di decisioni Dublino. Già dal quarto trimestre 2018 si conferma tuttavia nuovamente la tendenza verso il basso.

Figura 8: Beneficiari del soccorso d'emergenza e decisioni per trimestre



Fonte: Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale

Dal gennaio 2014 la SEM sperimenta nella fase di test di Zurigo - e dalla primavera 2018 anche nel progetto pilota di Boudry (NE) e Giffers/Chevrilles (FR) - nuovi iter procedurali celeri. Nel 2018, 147 persone oggetto di una NEM o di una DNEG erogata nella fase di test o nella fase pilota hanno generato costi di soccorso d'emergenza per complessivi 731 677 franchi. Anche i risultati relativi al soccorso d'emergenza sono positivi. Le persone che nella fase di test o nella fase pilota sono state inserite in una procedura celere percepiscono molto più raramente il soccorso d'emergenza rispetto alle persone trattate con una

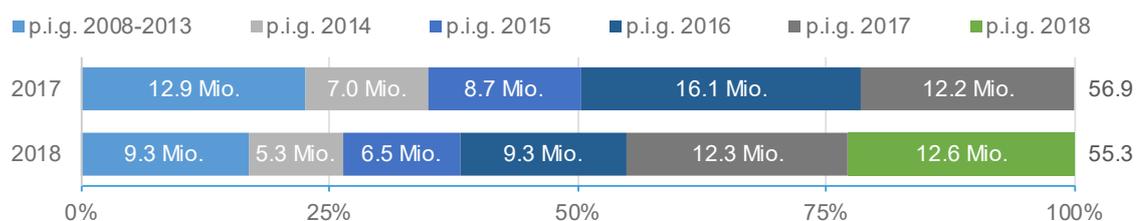
⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>.

procedura nell'esercizio regolare. Come già indicato nella valutazione della fase di test, le procedure celeri, ma anche le attività di consulenza mirate, concernenti il rimpatrio e la valutazione delle opportunità, e di consulenza giuridica, incidono positivamente sulla disponibilità a partire e sulla fruizione del soccorso d'emergenza.

Tra il 2014 e fine 2018 331 persone provenienti dalla fase di test o dalla fase pilota hanno fruito del soccorso d'emergenza, in media per 95 giorni. Tale dato corrisponde al 12% di tutte le persone allontanate la cui decisione di non entrata nel merito o la cui decisione negativa sia passata in giudicato in questo periodo. Nell'esercizio regolare¹⁰ il 38% di tutte le persone con una decisione passata in giudicato hanno fruito, tra il 2014 e il 2018, del soccorso d'emergenza. La fruizione è durata, in media, 65 giorni.

Nel 2018 i costi per il soccorso d'emergenza, calcolati per l'insieme dei Cantoni (senza considerare le persone con domanda multipla), hanno rappresentato 55,3 milioni di franchi, di cui 12,6 milioni di franchi sono stati versati a persone la cui decisione è passata in giudicato nel 2018.

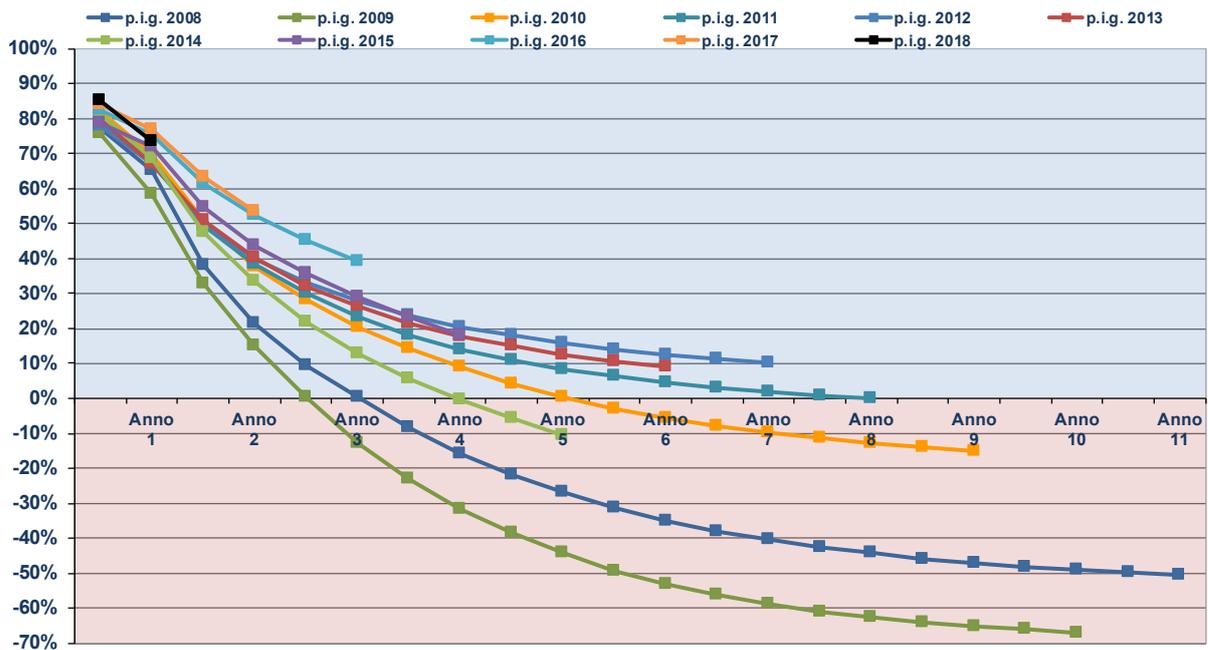
Figura 9: Costi del soccorso d'emergenza nel 2016 e 2017 in base all'anno di passaggio in giudicato



La figura sottostante opera una distinzione in funzione degli anni di passaggio in giudicato delle decisioni rilevanti per i beneficiari del soccorso d'emergenza. Le linee indicano l'importo residuo delle somme forfettarie versate originariamente a copertura delle spese di soccorso d'emergenza dopo un dato lasso di tempo. Gli anni più recenti si avvicinano solo lentamente al consumo integrale delle somme forfettarie.

¹⁰ Sono state considerate le persone che hanno presentato domanda d'asilo a partire dal 2014. I casi con DNEG o NEM (senza Dublino) si limitano inoltre alle persone la cui procedura è durata al massimo 90 giorni.

Figura 10: Consumo delle somme forfettarie per ciascun anno di passaggio in giudicato



Fonte: Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale

Dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2018, il costo medio per decisione è infatti di 5504 franchi (con le domande multiple: 5793) mentre la somma forfettaria media per il soccorso d'emergenza versata dalla Confederazione è di 6073 franchi. Le sovvenzioni della Confederazione sono finora complessivamente sufficienti per coprire i costi del soccorso d'emergenza dei Cantoni previsti dalla legge.¹¹

Il fenomeno della fruizione del soccorso d'emergenza di lunga durata viene analizzato in dettaglio nel rapporto sul *monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale*¹². Le informazioni afferenti, ove rilevanti per l'attuazione del riassetto del settore dell'asilo, confluiranno nei rapporti di monitoraggio del sistema d'asilo.

¹¹ I seguenti fattori di costo non vengono tenuti in considerazione: spese di amministrazione e gestione; costi del personale addetto all'assistenza; costi di integrazione o per programmi occupazionali; costi pubblici indiretti (polizia, tribunali, sanità, scuola, ecc.); costi del soccorso d'emergenza di un Cantone superiori alla media, che sono riconducibili a un sistema di soccorso d'emergenza troppo allettante (nessuna verifica sistematica della situazione d'emergenza, alloggi o prestazioni troppo invitanti, ecc.); mancata volontà di procedere all'esecuzione o mancata accettazione politica del concetto del blocco dell'aiuto sociale.

Cfr. Ufficio federale della migrazione (2007): Disposizioni di esecuzione relative alla revisione parziale delle legge sull'asilo del 16 dicembre 2005; rapporto concernente la modifica delle ordinanze 1, 2 e 3 sull'asilo e l'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione degli stranieri (OEAE), p. 31 seg., https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1394/rapporto%20AsylV_VVWA.pdf

¹² <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>.

Inquadramento nello schema generale: (6) SOCCORSO D'EMERGENZA								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE						RISULTATO NEL 2018		
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica		
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3	Valore nel 2018	Valutazione sulla base della griglia
Ancora da definire			A partire dal 2019 sulla base della revisione dell'OAsi 2: <u>Proc. Dublino:</u> 10% * 80 giorni <u>Proc. celere:</u> 33% * 122 giorni <u>Proc. ampl.:</u> 66% * 182 giorni			Ancora da definire	A partire dal 2019: prodotto della percentuale di fruizione per la durata della fruizione, differenziato per tipo di procedura, in conformità all'art. 29 dell'OAsi 2 revisionata ¹³	Nessuna valutazione prima del riassetto del settore dell'asilo

* inteso come valore-obiettivo

Nota: la griglia di valutazione sarà definita, per il rapporto sul monitoraggio 2019, dal gruppo di accompagnamento del monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale (art. 30 cpv. 1 OAsi 2). I valori-obiettivo qui indicati per la situazione normale corrispondono ai valori della riveduta ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2). Questi si basano su dati storici e sui valori ipotetici relativi alle ripercussioni del riassetto del settore dell'asilo sul soccorso d'emergenza.

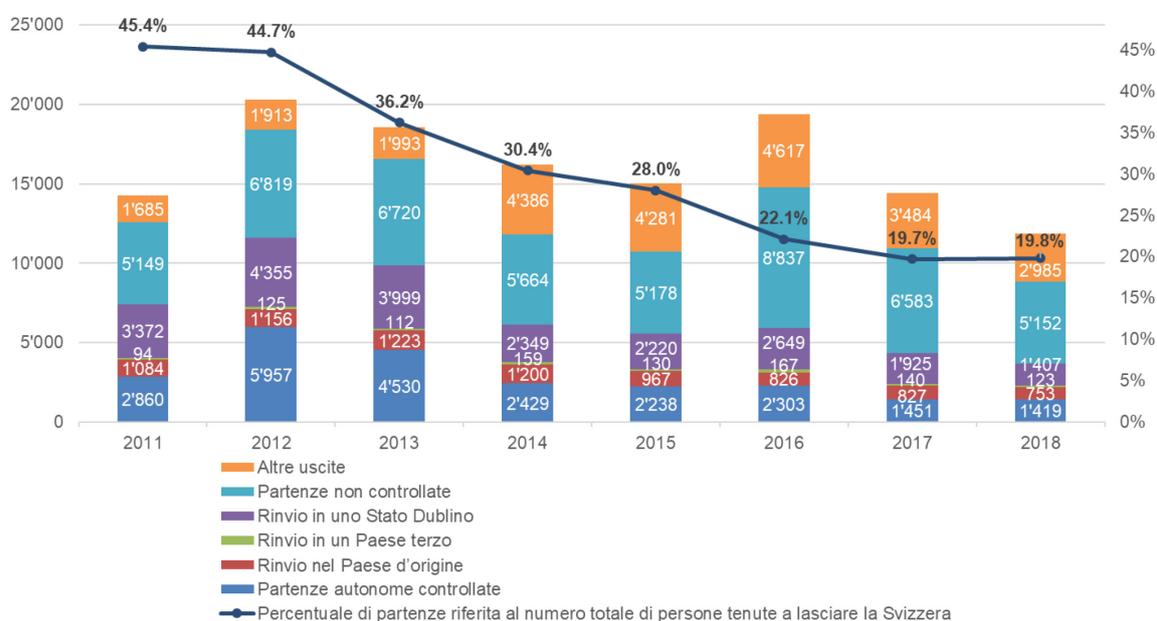
¹³ Cfr. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/paket-3/entw-asylv2-i.pdf.

3.7. Partenze e rimpatri¹⁴

L'esecuzione degli allontanamenti compete ai Cantoni. Nel 2018 il numero complessivo di partenze e di uscite dal processo d'asilo e dal sostegno all'esecuzione dopo la procedura d'asilo è ulteriormente diminuito rispetto agli anni precedenti. Il calo, che riguarda tutti i tipi di uscite, può essere ricondotto all'ulteriore diminuzione del numero di domande d'asilo e alla quota di protezione rimasta elevata.

La percentuale di partenze non controllate resta abbastanza alta e costituisce la causa principale della percentuale di partenze bassa¹⁵ osservata nel 2018, nel cui calcolo per definizione vengono considerate unicamente le partenze controllate. Nel quadro della valutazione della fase di test è emerso che la quota di partenze non controllate nella fase di test è stata più alta rispetto all'esercizio regolare. La stessa constatazione è stata fatta anche nel quadro dell'esercizio pilota nella Svizzera romanda. Per tale motivo la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo, quale parte della protezione giuridica nella fase di test, fa in modo che i richiedenti l'asilo siano in grado di valutare meglio e più rapidamente l'esito della procedura d'asilo che li riguarda o, in caso di domande d'asilo infondate, la mancanza di prospettive. Inoltre i richiedenti sanno generalmente meglio quando sarà notificata loro la decisione definitiva, giacché viene sottoposta loro previamente, per parere, una bozza della stessa. Sono state quindi adottate varie misure con il Canton Zurigo. Per esempio la notifica di una decisione viene coordinata con l'avvio dell'esecuzione dell'allontanamento al fine di ridurre il rischio di partenze non controllate. Le persone entrate in clandestinità nella procedura Dublino vengono inoltre inserite sistematicamente nelle liste di segnalazione dei soggetti da arrestare, in modo che nel momento in cui escono dalla clandestinità possano essere immediatamente arrestate.

Figura 8: Uscite dal processo d'asilo e dal sostegno all'esecuzione dopo la procedura d'asilo



Fonte: SEM (nota: non sono qui comprese le uscite relative ai casi per i quali è previsto il sostegno all'esecuzione, ma senza procedura d'asilo).

¹⁴ Nel presente rapporto la nozione di «rimpatrio» non si riferisce unicamente ai rimpatri ai sensi della direttiva Rimpatrio dell'UE (2008/115/CE), bensì anche ai trasferimenti in altri Stati Dublino.

¹⁵ La percentuale di partenze qui considerata corrisponde alla quota di persone che hanno lasciato il Paese con partenze controllate nell'anno di riferimento (vale dire persone partite volontariamente e persone rimpatriate) rispetto al totale delle persone tenute a lasciare la Svizzera (la cui domanda d'asilo è stata respinta con decisione passata in giudicato) e di persone che desiderano lasciare il Paese.

Inquadramento nello schema generale: (7) PERCENTUALE DI PARTENZE								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2018	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2018	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40%	36-40%	31-35%	26-30%	21-25%	16-20%	<16%	19,8%	-2

* inteso come valore-obiettivo

Nota: si considera qui la percentuale di partenze riferita al numero totale di persone tenute a lasciare la Svizzera. I valori-obiettivo e la portata della griglia di valutazione si basano su dati storici e sui valori empirici della SEM. Essi sono considerati un target ambizioso ma pur sempre realistico e raggiungibile.

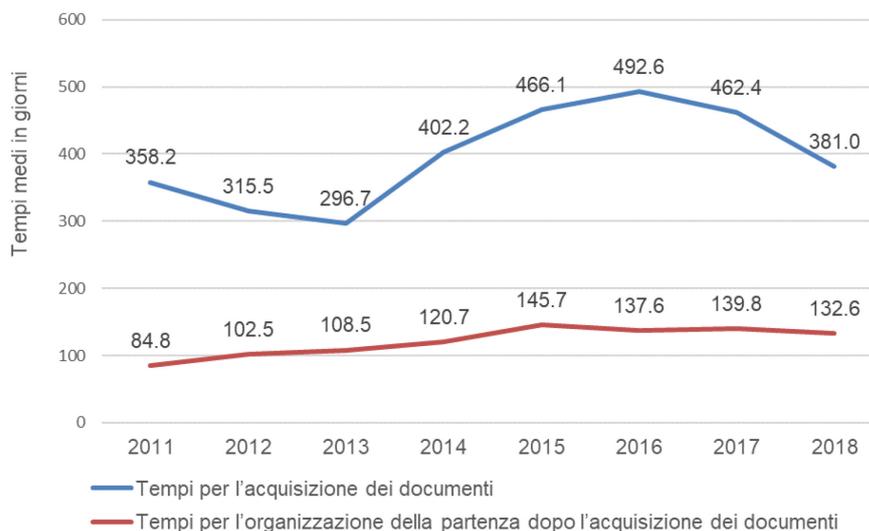
** I valori soglia (p.es. tasso di attività pari esattamente al 35,5%) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio +2).

3.8. Tempi di esecuzione

Nel 2018 la durata dell'acquisizione dei documenti è diminuita di 81,4 giorni, ossia del 17,6%, rispetto all'anno precedente. Dal canto suo, la durata media dell'organizzazione della partenza è diminuita di 7,2 giorni ossia del 5,2%. Le ragioni che hanno condotto a questa duplice diminuzione sono, da un lato, una migliore cooperazione con alcuni Stati di origine e, dall'altro lato, una modifica della prassi per quanto riguarda l'inserimento dei dati in SIMIC presso i centri federali d'asilo di Zurigo e Boudry. La SEM ha infatti introdotto nuovi codici SIMIC che consentono di registrare e raffigurare con precisione ulteriormente accresciuta le singole fasi del processo esecutivo, in particolare per quanto riguarda gli accertamenti dell'identità.

In linea di principio la durata dell'esecuzione degli allontanamenti dipende in larga misura dal comportamento dei Paesi d'origine e delle persone che sono tenute a lasciare la Svizzera. Vi sono diversi fattori che possono ostacolare il processo e che purtroppo sfuggono al controllo della SEM. In alcuni Stati di origine, per esempio, la comunicazione con le autorità è resa difficoltosa da frequenti cambiamenti di interlocutori. Un altro fattore negativo risiede nel fatto che spesso le persone tenute a lasciare la Svizzera rifiutano l'opzione della partenza autonoma. Nel complesso, tuttavia, la cooperazione nel settore della riammissione è buona o addirittura molto buona con molti Paesi di origine. Oltre a sei partenariati in materia di migrazione (Bosnia e Erzegovina, Kosovo, Nigeria, Serbia, Sri Lanka e Tunisia), finora la SEM ha stipulato accordi in materia di ritorno con quasi 60 Stati. Con alcuni Stati di origine, tuttavia, la cooperazione nel settore del ritorno è complessa.

Figura 9: Tempi per l'acquisizione dei documenti e l'organizzazione della partenza



Fonte: SEM

Nell'ottica del riassetto del settore dell'asilo va rilevato che le procedure celeri si ripercuotono in modo diretto sulla durata dell'esecuzione degli allontanamenti. Nel quadro delle domande d'asilo oggetto della procedura celere presso i centri federali d'asilo, per esempio, il processo di esecuzione sarà ora istruito direttamente dopo una decisione di asilo negativa senza diritto a rimanere. In questi casi il colloquio in vista della partenza sarà tenuto entro 24 ore e subito dopo verrà avviata la procedura per il sostegno al ritorno con identificazione, risp. acquisizione dei documenti. Nell'esercizio regolare attualmente in vigore si nota come sempre che dopo il passaggio in giudicato di una decisione negativa, risp. di una decisione di non entrata nel merito con obbligo di partenza trascorrono in media ancora circa 96,5 giorni

prima che i Cantoni presentino alla SEM l'istanza di sostegno all'esecuzione. Per quanto riguarda la procedura ampliata e il processo esecutivo (identificazione, risp. acquisizione dei documenti) in sé, si costata una velocizzazione unicamente laddove la SEM avvia essa stessa il sostegno al ritorno. Pertanto la SEM sta vagliando alcuni adeguamenti dei processi in modo tale da poter avviare essa stessa il sostegno all'esecuzione anche in tutti i casi afferenti nel quadro della procedura ampliata. D'intesa con i Cantoni, la SEM invierà inoltre una newsletter ai Cantoni stessi, invitandoli a presentare in modo più celere le domande di sostegno all'esecuzione nel quadro dei casi evasi secondo il diritto previgente.

Inquadramento nello schema generale: (8) TEMPI DI ESECUZIONE								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE							RISULTATO NEL 2018	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2018	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Tempi per l'acquisizione dei documenti (ponderazione: 25%)								
<301 giorni	301-350 giorni	351-400 giorni	401-450 giorni	451-500 giorni	501-550 giorni	>550 giorni	381,0 giorni	+1
Tempi per l'organizzazione della partenza (ponderazione: 75%)								
<76 giorni	76-100 giorni	101-125 giorni	126-150 giorni	151-175 giorni	176-200 giorni	>200 giorni	132,6 giorni	0
Valutazione complessiva dei tempi di esecuzione								+0,25
<p>* inteso come valore-obiettivo</p> <p><u>Nota:</u> la durata dell'esecuzione funge da indicatore già nel quadro del piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF). I valori-obiettivo sono stati definiti analogamente a quanto avvenuto per il PICF basandosi su dati storici e valori empirici. Essi sono considerati un target ambizioso ma pur sempre realistico e raggiungibile. I tempi per l'organizzazione della partenza sono molto meno legati a fattori esterni (disponibilità alla cooperazione delle autorità dei Paesi d'origine) rispetto a quelli necessari per l'acquisizione dei documenti. La Confederazione e i Cantoni possono avere un'influenza maggiore in questo ambito, per cui all'organizzazione della partenza viene attribuito un peso maggiore (75%) rispetto all'acquisizione dei documenti (25%).</p>								

3.9. Tasso di attività di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti

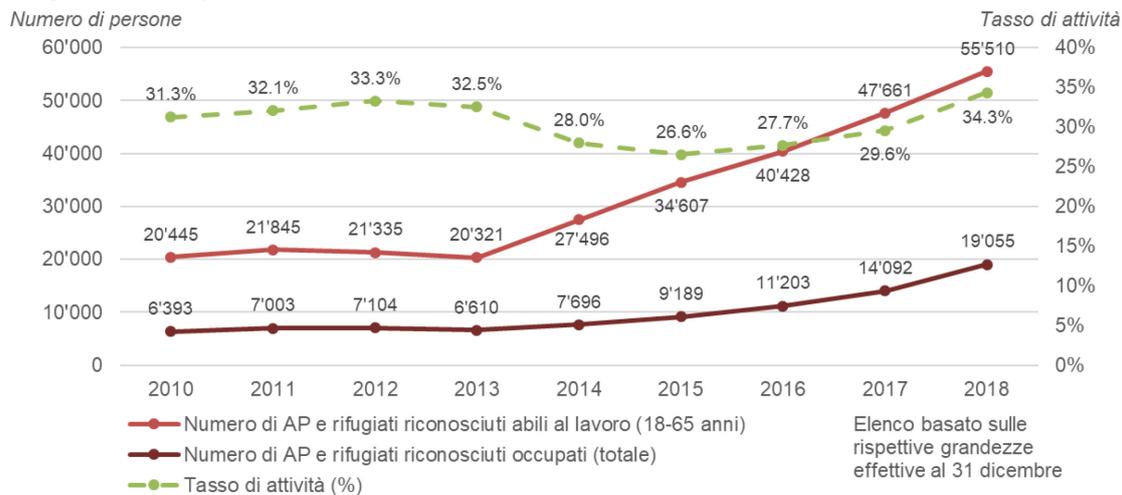
Il tasso di attività medio delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti (ossia senza considerare i richiedenti l'asilo) è in aumento sin dal 2016 e si è attestato alla fine del 2018 a quota 34,3%, segnando un nuovo record dal 2010.¹⁶ A partire dal 2013 il numero di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *occupati*, è salito da circa 6 600 a circa 19 000 persone. Ciò può essere indicativo dell'efficacia del rafforzamento delle misure adottate da Confederazione e Cantoni per il miglioramento dell'integrazione professionale di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente. Anche l'evoluzione positiva del mercato del lavoro svizzero potrebbe aver contribuito a questo sviluppo. Nello stesso periodo, a causa dei forti flussi migratori in Svizzera, è comunque aumentato anche il numero effettivo di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *abili al lavoro*, che è così passato da circa 36 500 persone a circa 55 500. A fine 2018 erano pertanto *disoccupati*, complessivamente, circa 36 500 tra persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti abili al lavoro.

La necessità di intervento resta quindi, come sempre, molto alta. Il mantenimento e il potenziamento delle misure per la promozione dell'integrazione professionale è pertanto imprescindibile. A tale scopo la Confederazione e i Cantoni hanno concordato un'agenda comune in materia d'integrazione (Agenda Integrazione) che prevede maggiori investimenti, obiettivi concreti e un processo d'integrazione vincolante per tutti i soggetti coinvolti. L'Agenda Integrazione è stata approvata il 23 marzo 2018 dalla Conferenza dei governi cantonali e adottata il 10 aprile 2019 dal Consiglio federale. Nella stessa seduta, il Collegio esecutivo ha inoltre deciso di aumentare la somma forfettaria per l'integrazione destinata ai Cantoni. Infine, la Confederazione e i Cantoni hanno deciso di comune intesa di analizzare, nel quadro di una fase II, l'intero sistema di finanziamento e di coordinare in maniera ottimale tra loro i diversi ambiti del settore dell'asilo e dei rifugiati, ossia l'assistenza, l'aiuto sociale e l'integrazione.

In vista del riassetto del settore dell'asilo si può presupporre che l'integrazione professionale delle persone provenienti dal settore dell'asilo migliorerà ulteriormente a seguito dell'accelerazione delle procedure. L'effetto sull'integrazione professionale sarà tanto più marcato quanto più i Cantoni adegueranno le proprie strutture in funzione delle nuove procedure d'asilo e avvieranno precocemente la promozione dell'integrazione conformemente all'Agenda Integrazione Svizzera.

¹⁶ I seguenti fattori riducono tuttavia la significatività del tasso di attività: in primo luogo, un'integrazione riuscita dipende soprattutto dalla capacità di assorbimento del mercato del lavoro in un dato momento. Inoltre, il tasso di attività diminuisce con l'arrivo di nuove persone che, pur beneficiando di un diritto di rimanere, non soddisfano ancora i prerequisiti per poter essere assunte sul mercato del lavoro. Infine, i rifugiati domiciliati non figurano più nella statistica; nel loro caso si dà per acquisito che soddisfano i requisiti per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro.

Figura 10: Integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente (permesso F) e dei rifugiati riconosciuti con decisione d'asilo positiva (permesso B) (senza richiedenti l'asilo con permesso N)

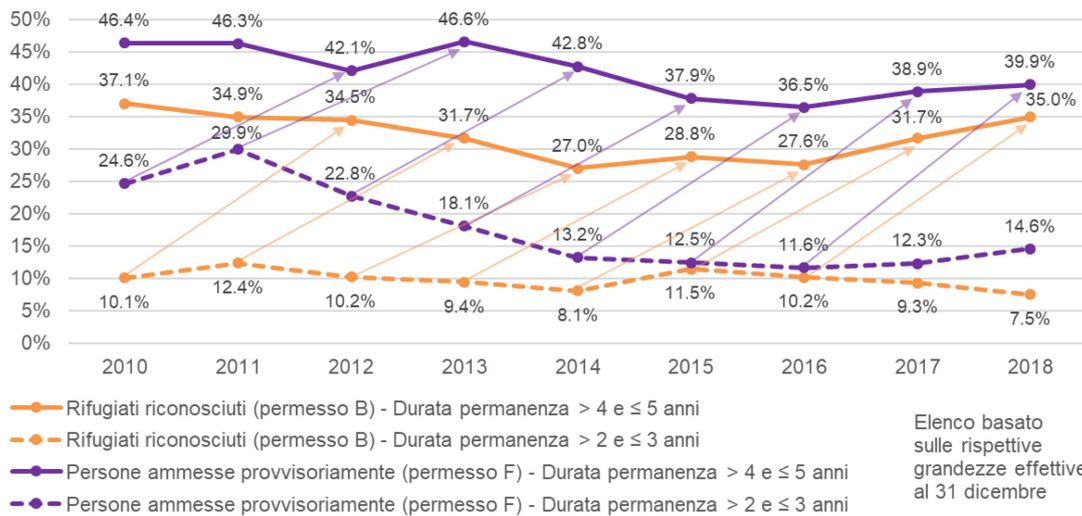


Fonte: SEM

(nota: il tasso di attività è riferito al numero di permessi di lavoro rilasciati a tutte le persone ammesse provvisoriamente [AP] e a tutti i rifugiati riconosciuti, indipendentemente dall'eventuale competenza della Confederazione in materia finanziaria).

Il tasso di attività medio sopra indicato (calcolato in funzione del numero di permessi di lavoro rilasciati) dipende in misura considerevole dalle entrate e dalle uscite oscillanti nel gruppo e dal gruppo delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti. Come ulteriore parametro si può quindi ricorrere al tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente, che al momento della misura si trovavano rispettivamente da tre e cinque anni in Svizzera. Alla fine del 2018 il tasso di attività dei rifugiati riconosciuti residenti da tre anni in Svizzera ammontava al 7,5%, quello dei rifugiati riconosciuti residenti da cinque anni al 35,0%. Le persone ammesse provvisoriamente con tre anni di permanenza in Svizzera presentavano un tasso di attività del 14,6%, valore che con cinque anni di permanenza era pari al 39,9%.

Figura 11: Tasso di attività di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti con concessione dell'asilo nel loro terzo e quinto anno di permanenza in Svizzera¹⁷



Fonte: statistica sull'asilo SEM (nota: le frecce indicano che le coorti di persone rilevate nel terzo anno di permanenza vengono nuovamente esaminate due anni dopo come coorti di persone nel quinto anno di permanenza).

Negli ultimi anni la percentuale di persone del settore dell'asilo e di rifugiati che percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale non ha cessato di aumentare e ha raggiunto livelli elevati nonostante l'aumento del tasso di attività. Nel 2017 l'87,9% delle persone ammesse provvisoriamente ha percepito prestazioni dell'aiuto sociale, mentre per i rifugiati riconosciuti e i rifugiati ammessi provvisoriamente tale quota è stata dell'86,3%. Se ne può dedurre che in molti casi l'integrazione professionale conseguita è comunque precaria (basso reddito, basso tasso di occupazione, rapporti di lavoro di durata determinata, ecc.) e non consente un'indipendenza totale e durevole dall'aiuto sociale. Va inoltre rilevato che, a fronte della (spesso giovane) età delle persone rientranti nel settore dell'asilo, diversi Cantoni incoraggiano la qualificazione professionale (formazione professionale di base, apprendistato), il che richiede diversi anni. Durante la fase iniziale («processo di prima integrazione»), che coincide grosso modo con il periodo in cui i costi dell'aiuto sociale occasionati da queste persone sono a carico della Confederazione, la quota di percezione dell'aiuto sociale rimane pertanto abbastanza alta. Dagli studi effettuati sul tema emerge tuttavia che a medio e lungo termine una promozione dell'integrazione mirante alla qualificazione è la soluzione vincente se si vogliono conseguire risparmi nel settore dell'aiuto sociale.

Contestualmente all'Agenda Integrazione Svizzera la Confederazione e i Cantoni hanno concordato diversi obiettivi (www.integrationsagenda.ch). Per quanto riguarda l'attività lucrativa è stato convenuto che dopo sette anni la metà (50%) delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti in età adulta dovrà essere integrata durevolmente nel mercato del lavoro primario. È stato inoltre convenuto che cinque anni dopo l'arrivo in Svizzera due terzi delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti di età compresa tra i 16 e i 25 anni starà frequentando una formazione post-obbligatoria; con questo obiettivo ci si propone di incoraggiare i giovani e i giovani adulti a seguire una formazione post-obbligatoria che accresca le loro opportunità di trovare un impiego durevole. Confede-

¹⁷ Nei confronti di dati che contemplano più di un anno occorre notare che vengono considerate di volta in volta differenti coorti di ingressi, nello specifico quelle di persone che al momento del rilevamento soggiornano da tre anni in Svizzera. La composizione (p.es. in base all'età o al Paese d'origine) dei gruppi di persone presi in esame varia di anno in anno, con effetti sul successo dell'integrazione professionale. I tassi di attività rappresentati non tengono inoltre in considerazione le persone ammesse provvisoriamente che hanno già ottenuto un permesso di dimora (permesso B) tramite la regolamentazione dei casi di rigore e nemmeno i rifugiati riconosciuti in possesso di un permesso di domicilio (permesso C).

razione e Cantoni hanno inoltre deciso di sviluppare uno strumento di monitoraggio per verificare il conseguimento di questi obiettivi. Lo strumento non si baserà unicamente sul numero di attività lucrative notificate, bensì anche su altri dati. Saranno analizzati in particolare i decorsi integrativi individuali sull'arco di diversi anni nel relativo contesto. Lo scopo è quello di valutare l'impatto a lungo termine della promozione dell'integrazione e di impostare conseguentemente l'ulteriore sviluppo delle misure afferenti. Non appena sarà disponibile il monitoraggio dell'Agenda Integrazione Svizzera, le informazioni centrali ivi contenute potranno confluire nel presente monitoraggio del sistema d'asilo.

Inquadramento nello schema generale: (9) TASSO DI ATTIVITÀ DI PERSONE AMMESSE PROVVISORIAMENTE E RIFUGIATI RICONOSCIUTI NEL LORO QUINTO ANNO DI PERMANENZA IN SVIZZERA								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2018	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore a fine 2018	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>52,5%	50% (+/- 2,5%)	45% (+/- 2,5%)	40% (+/- 2,5%)	35% (+/- 2,5%)	30% (+/- 2,5%)	<27,5%	Media ponderata per AP / R: 37,6%	0

* inteso come valore-obiettivo

Nota: i valori-obiettivo definiti nella griglia di valutazione si basano su dati storici e su valori empirici. Essi sono considerati un target ambizioso ma pur sempre realistico e raggiungibile. Nel quadro dell'Agenda Integrazione vengono al momento elaborati ulteriori indicatori e basi di dati per il rilevamento dell'integrazione professionale e formativa di persone provenienti dal settore dell'asilo. Questo indicatore potrà poi essere adeguato non appena saranno disponibili le rispettive basi di dati.

** I valori soglia (p.es. tasso di attività pari esattamente al 37,5%) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio 0).

3.10. Ripercussioni del modello di compensazione sulla distribuzione e sui costi

La valutazione delle ripercussioni del modello di compensazione sulla distribuzione e sui costi sarà effettuata nel 2019, dopo il passaggio al nuovo sistema.

La simulazione del modello di compensazione, effettuata nel quadro delle attività di monitoraggio, chiarisce tuttavia che il modello può in linea di principio produrre l'effetto auspicato e che è idoneo per l'uso nel nuovo sistema d'asilo ristrutturato. Informazioni dettagliate sulla simulazione e sui risultati relativi ai singoli Cantoni sono contenute nelle schede relative alle manifestazioni informative sul riassetto del settore dell'asilo. Le schede aggiornate dell'ottobre 2018 sono disponibili all'indirizzo:

<https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/beschleunigung/infoveranstaltungen.html>.

3.11. Note sull'economicità del riassetto dal punto di vista della Confederazione e dei Cantoni

L'analisi e la valutazione dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo saranno effettuate nel 2019, dopo il passaggio al nuovo sistema, sulla base dei dati economici di riferimento allora disponibili.

Nel quadro del processo budgetario (preventivo per gli anni 2019 e seguenti), le ripercussioni finanziarie del riassetto del settore dell'asilo sono documentate all'attenzione del Parlamento¹⁸, sempre che possano essere realizzate durante il primo anno di attuazione (ossia prima della fase consolidata del nuovo sistema). In questo contesto occorre considerare che il passaggio al nuovo sistema non interviene a inizio anno bensì il 1 marzo 2019.

¹⁸ «[...] nel preventivo 2019 sono considerati anche i primi risparmi realizzabili grazie alla velocizzazione delle procedure d'asilo (circa 46 mio. attraverso la riduzione delle spese amministrative e la differenziazione degli importi forfettari per il soccorso d'emergenza sulla base delle categorie di decisione, nonché ulteriori 43 mio. circa nell'ambito delle somme forfettarie globali).»

Cfr. Amministrazione federale delle finanze (2018): *Preventivo 2019 con PICF 2020–2022 delle unità amministrative*, volume 2A, pag. 243, <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html>