

Sintesi del rapporto finale

Valutazione della qualità e dell'efficienza della consulenza svizzera per il ritorno ed elaborazione di criteri qualitativi uniformi e delle basi necessarie per misurare l'efficienza

all'attenzione della
Segreteria di Stato della migrazione SEM
Ambito direzionale Cooperazione internazionale
Divisione ritorno

Autori:
Benedikt Hassler
Luzia Jurt
Noha Mokhtar
Christophe Roulin

Contatto:
prof. Luzia Jurt
Institut Integration und Partizipation
Hochschule für Soziale Arbeit
Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
Riggenbachstr. 16
4600 Olten
tel: 062 957 20 79
e-mail: luzia.jurt@fhnw.ch

Olten, 20 ottobre 2017

Executive Summary

Introdotta all'inizio degli anni 1990, l'aiuto al ritorno è un elemento centrale della politica d'asilo della Svizzera. Offre alle persone che tornano nel Paese di origine o di provenienza un sostegno per il ritorno. L'aiuto al ritorno è offerto in tutti i casi previsti dal diritto in materia d'asilo (decisione di non entrata nel merito, procedura in corso, persone a beneficio dell'ammissione provvisoria, rifugiati riconosciuti) e in determinati casi previsti dal diritto degli stranieri, ad esempio alle vittime e ai testimoni della tratta di esseri umani.

Condizioni quadro

Attualmente la Svizzera annovera 24 consultori cantonali per il ritorno, in genere gestiti da autorità cantonali e insediati presso i servizi sociali e della migrazione. Taluni Cantoni hanno delegato questo compito a Caritas, all'Ufficio di consultazione sull'asilo (KKF OCA), alla ORS Service SA (ORS) o alla Croce Rossa Svizzera (CRS). Presso i centri di registrazione e procedura (CRP), la consulenza per il ritorno è assicurata dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Nel gennaio 2014, nel quadro del riassetto del settore dell'asilo, è inoltre stata avviata a Zurigo una fase di test che abbraccia parimenti la consulenza per il ritorno, la quale è offerta dal consultorio per il ritorno del Canton Zurigo.

La consulenza cantonale per il ritorno è finanziata dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Le condizioni quadro dell'attività dei consultori cantonali per il ritorno sono disciplinate dalla direttiva III / 4 della SEM. Secondo tale direttiva, i consultori cantonali hanno un triplice incarico:

1. mandato d'informazione: informano i potenziali beneficiari e altri attori in merito all'attività e all'offerta della consulenza per il ritorno;
2. networking: spiegano alle autorità cantonali e comunali e alle altre istituzioni incaricate di compiti pubblici l'obiettivo e la funzione dell'aiuto al ritorno;
3. promozione della disponibilità al ritorno dei potenziali beneficiari: indicano le possibili soluzioni e rafforzano l'autoresponsabilità e l'autonomia in vista della pianificazione e della realizzazione del ritorno.

Eterogeneità dei consultori

I consultori per l'aiuto al ritorno sono contraddistinti da una grande eterogeneità, soprattutto per quanto riguarda l'insediamento istituzionale e le dimensioni. Per il periodo 2013-2015 il numero di richiedenti l'asilo attribuiti a un Cantone spaziava da 160 per Appenzello Interno a 10 297 per il Canton Berna. Nei consultori cantonali, la quota di ritorni (numero di entrate nel Cantone/partenze con aiuto al ritorno) variava dallo 0,6 per cento (Appenzello Esterno) al 4,7 per cento (Neuchâtel), per una media del 3,0 per cento calcolata su tutti i Cantoni. Non vi sono indizi di un nesso sistematico tra l'insediamento istituzionale dei consultori (servizio di migrazione, servizio sociale, terzi incaricati) e le quote di partenza. Oltre che nei consultori cantonali, la consulenza per il ritorno è offerta anche nei CRP. Nel periodo 2013-2015 si sono avute complessivamente 3032 partenze, di cui 267 dal CRP di Altstätten, 1068 da quello di Basilea, 647 da Chiasso, 641 da Kreuzlingen e 409 da Vallorbe.

Mandato e metodologia

A fronte di questo quadro eterogeneo, la SEM ha incaricato la Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) di sviluppare criteri qualitativi e di efficienza uniformi che tengano conto delle divergenze esistenti e consentano di garantire la qualità nei singoli servizi.

Detti criteri dovevano tener conto delle specificità del settore ed essere rilevanti per l'ambito d'intervento. Per questa ragione, era fondamentale coinvolgere nel loro sviluppo gli attori importanti. In una *prima fase* sono state condotte interviste con 20 esperti della consulenza per il ritorno e del relativo contesto, in particolare con collaboratori degli uffici cantonali della migrazione e dell'aiuto sociale, della SEM e dell'OIM e con rappresentanti del Centro d'assistenza alle migranti e alle vittime della tratta delle donne (FIZ), della CRS, di Caritas, della KKF OCA e dell'ORS e con due collaboratori della SEM presso i CRP.

I dirigenti dei consultori svolgono un ruolo cruciale per quanto riguarda la qualità e l'efficienza della consulenza. In totale gli autori del rapporto hanno svolto tre discussioni con gruppi-campione, due in tedesco e una in francese. I gruppi-campione germanofoni erano composti da dirigenti dell'aiuto al ritorno dei Cantoni AI, BE, BL, BS, GR, NW, SG, SH e ZH, un collaboratore di Caritas (per i Cantoni OW, SZ e ZG) e due rappresentanti dell'OIM. Alla discussione con il gruppo-campione francofono hanno partecipato dirigenti dei Cantoni AG, GE, JU, NE, TI, VD e VS e due rappresentanti dell'OIM.

Le interviste con gli esperti e le discussioni con i gruppi-campione sono state registrate in formato digitale, trascritte e anonimizzate, e quindi valutate procedendo a un'analisi del contenuto. I criteri dedotti da queste interviste e discussioni sono stati confrontati con i criteri tratti dalla dottrina e discussi in seno al gruppo d'accompagnamento.

Nella *seconda fase*, i criteri sviluppati sono stati sottoposti a verifica in dieci consultori. Nella scelta ci si è preoccupati di includere consultori di varie dimensioni della Svizzera tedesca e romanda. Si è inoltre tenuto conto dell'insediamento istituzionale, scegliendo consultori insediati presso gli uffici della migrazione, i servizi sociali, l'OIM, le NPO (Caritas, KKF OCA, CRS) o l'ORS. La scelta per la valutazione dei criteri è così caduta sui seguenti consultori: AG (Migrationsamt), BE (KKF OSA), BS (Sozialamt), FR (ORS), GE (CRS), OW/SZ/ZG (Caritas), SG (Migrationsamt), VD (Service de la Population) e ZH (Sozialamt). Inoltre, è stato incluso nel campione il CRP di Basilea, insediato presso l'OIM.

Per disporre di una panoramica differenziata sulla qualità della consulenza per il ritorno, occorre necessariamente includere anche il punto di vista dei destinatari dell'offerta. In totale sono stati intervistati in merito alle loro esperienze 27 beneficiari dell'aiuto al ritorno che avevano usufruito di servizi di consulenza in otto consultori diversi, per la precisione nei Cantoni di AG, BE, FR, OW/SZ/ZG, SG, VD e ZH e presso il CRP di Basilea.

Anche i dati dedotti dalla valutazione presso i consultori e dalle interviste con i beneficiari dell'aiuto al ritorno sono stati registrati in formato digitale e sottoposti a una valutazione analitica del contenuto. In seguito i criteri qualitativi e di efficienza sono stati rivisti e perfezionati alla luce degli insegnamenti tratti.

Criteri qualitativi e di efficienza

I criteri sviluppati sono stati ripartiti in due grandi categorie: condizioni quadro (A) e qualità della consulenza (B). In tale ambito sono stati definiti criteri qualitativi e di efficienza, completati da indicatori per la loro misurazione. I criteri sviluppati coprono i seguenti ambiti tematici:

(A) qualità delle condizioni quadro organizzative dei consultori

- A.1 visibilità
- A.2 networking
- A.3 scambio di dati e protezione dei dati
- A.4 formazione e perfezionamento
- A.5 documentazione

(B) qualità della consulenza

- B.1 offerta della consulenza
- B.2 aiuto individuale al ritorno e piano di progetto
- B.3 rapporto con i beneficiari
- B.4 competenze

Indice

1	Situazione iniziale e obiettivi	5
1.1	Aiuto al ritorno in Svizzera	5
1.2	Cifre riguardanti l'aiuto svizzero al ritorno	6
1.3	Obiettivi e struttura del rapporto	9
2	Criteri definitivi	9
3	Bibliografia	15

1 Situazione iniziale e obiettivi

Introdotta all'inizio degli anni 1990, l'aiuto al ritorno è un elemento centrale della politica d'asilo della Svizzera. Offre alle persone che tornano nel Paese di origine o di provenienza un sostegno che può assumere le forme seguenti (SEM 2017):

- consulenza per il ritorno nei Cantoni,
- aiuto individuale al ritorno,
- aiuto al ritorno dai centri di registrazione e procedura e dai centri federali (REZ),
- programmi specifici per i Paesi (al momento nessuno),
- aiuto strutturale e prevenzione della migrazione irregolare.

Conformemente al pertinente mandato, il presente rapporto si riferisce alla consulenza per il ritorno nei Cantoni, all'aiuto individuale al ritorno e all'aiuto al ritorno dai centri di registrazione e procedura e dai centri federali.

1.1 Aiuto al ritorno in Svizzera

Attualmente la Svizzera annovera 24 consultori cantonali per il ritorno, gestiti prevalentemente da autorità cantonali. Alcuni Cantoni hanno demandato l'incarico a Caritas, all'Ufficio di consultazione sull'asilo (KKF OCA), alla ORS o alla Croce Rossa Svizzera. Presso i centri di registrazione e procedura (CRP), la consulenza per il ritorno è assicurata dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Nel gennaio 2014, nel quadro del riassetto del settore dell'asilo, è inoltre stata avviata a Zurigo una fase di test che abbraccia parimenti la consulenza per il ritorno, la quale è offerta dal consultorio per il ritorno del Canton Zurigo. La fase di test e la consulenza per il ritorno svolta in questo contesto sono già state valutate (cfr. SEM 2015a). Dalla valutazione è emerso, tra le altre cose, che nel quadro della fase di test la proporzione di richiedenti l'asilo che hanno lasciato la Svizzera muniti di un aiuto al ritorno è maggiore che non nel quadro dell'esercizio regolare (SEM 2015a: 17). Contrariamente all'esercizio regolare, in fase di test è proposto un «sistema decrescente di aiuto al ritorno, che parte con un aiuto di 2000 franchi per le partenze in fase preparatoria e cala progressivamente nelle fasi successive» (SEM 2015a: 17).

I campi d'attività della consulenza per il ritorno sono descritti nella legge sull'asilo e nell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (art. 93 LAsi, art. 62-78 OAsi 2). La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) finanzia la consulenza cantonale per il ritorno mediante una somma forfettaria di base (art. 68 cpv. 3 OAsi 2) nonché una somma forfettaria per la prestazione (art. 68 cpv. 4 OAsi 2) di 600 franchi per ogni persona che durante l'anno precedente ha lasciato la Svizzera; verifica altresì le prestazioni dei consultori per il ritorno ed è responsabile di garantire la qualità.

Le condizioni quadro dell'attività dei consultori cantonali per il ritorno sono rette dal numero 4.1 della direttiva III / 4¹ della SEM. Conformemente a questa direttiva, i consultori per il ritorno hanno un triplice incarico. In primo luogo svolgono un mandato d'informazione, informando cioè direttamente i potenziali beneficiari in merito all'attività e all'offerta della consulenza per il ritorno oppure diffondendo pertinenti informazioni per il tramite di altri attori. In secondo luogo promuovono l'interconnessione a rete con autorità cantonali e comunali nonché con altri istituti attivi nel settore pubblico. Anche qui lo scopo è di far conoscere gli scopi e la funzione dell'aiuto al ritorno a tutti gli attori rilevanti. In terzo luogo promuovono la disponibilità sostanziale dei beneficiari a lasciare autonomamente la Svizzera, indicando loro soluzioni possibili e rafforzando la loro autoresponsabilità e autonomia in vista della pianificazione e della realizzazione del ritorno. A tal fine i consultori per il ritorno (direttiva III / 4, n. 4.1.4.3.2):

¹ https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/asylgesetz/rueckkehr_und_wiederengliederung.html

- definiscono chiaramente il loro mandato di consulenza per il ritorno delimitando il ruolo di altri fornitori di prestazioni nel settore dell'asilo;
- chiariscono la sostanziale disponibilità al ritorno della persona interessata;
- accertano e valutano le necessità concrete collegate al ritorno volontario o derivanti dall'obbligo di lasciare la Svizzera;
- presentano le prospettive di ritorno e partecipano all'allestimento di un piano di ritorno;
- contribuiscono all'attuazione del piano di ritorno grazie all'agevolazione dell'accesso alle offerte di aiuto esistenti;
- verificano insieme alle autorità cantonali e federali competenti che vengano avviati i passi necessari per ottenere i documenti di viaggio e per organizzare la partenza.

L'aiuto al ritorno è destinato a tutte le persone del settore dell'asilo (NEM, procedura pendente, persone ammesse provvisoriamente, rifugiati riconosciuti) nonché a determinate persone del settore degli stranieri (p. es. vittime o testimoni della tratta di esseri umani) (cfr. direttiva III / 4, n. 4.1.2.3; SEM 2016).

Nel quadro di colloqui personali è pianificato il ritorno dei beneficiari e sono avviate le necessarie misure di aiuto al ritorno. Sia l'OIM sia la SEM fungono da interlocutrici per eventuali informazioni specifiche sui Paesi. Per le persone vulnerabili può parimenti essere organizzato un accompagnamento durante il ritorno. «Il consultorio per il ritorno sottopone alla SEM la domanda di aiuto al ritorno per approvazione e coordinamento sul posto» (SEM 2017). La consulenza per il ritorno si conclude con la partenza.

Le prestazioni e le modalità di concessione dell'aiuto individuale al ritorno sono codificate al numero 4.2 della direttiva III / 4 della SEM. Nel quadro dell'aiuto al ritorno dai centri di registrazione e procedura e dai centri federali (REZ), i beneficiari ottengono una somma forfettaria di 500 franchi e una consulenza per il ritorno. All'occorrenza hanno diritto a un aiuto medico al ritorno. In casi di rigore può essere concesso un aiuto materiale supplementare fino a 3000 franchi. Nei Cantoni l'aiuto individuale al ritorno è maggiormente differenziato. Esso comprende (SEM 2015b; direttiva III / 4, n. 4.2):

- la consulenza e l'organizzazione del ritorno;
- la presa in carico delle spese di viaggio;
- una somma forfettaria di base pari a 1000 franchi per adulto (500 franchi per minore) o, in caso di soggiorno inferiore a tre mesi, pari a 500 franchi per adulto (250 franchi per minore);
- un aiuto materiale supplementare fino a 3000 franchi per la realizzazione di un progetto di reintegrazione professionale o sociale. La pertinente richiesta è sottoposta alla SEM sulla base di un piano di progetto. Le persone con particolari bisogni in termini di reintegrazione possono ottenere dalla SEM un aiuto supplementare maggiorato fino a concorrenza di 5000 franchi;
- all'occorrenza può altresì essere concesso un aiuto medico al ritorno. La pertinente richiesta è esaminata dalla SEM. L'aiuto medico al ritorno può essere concesso sotto forma di farmaci, di una somma forfettaria per trattamenti medici dopo il ritorno o di una scorta medica durante il viaggio di ritorno.

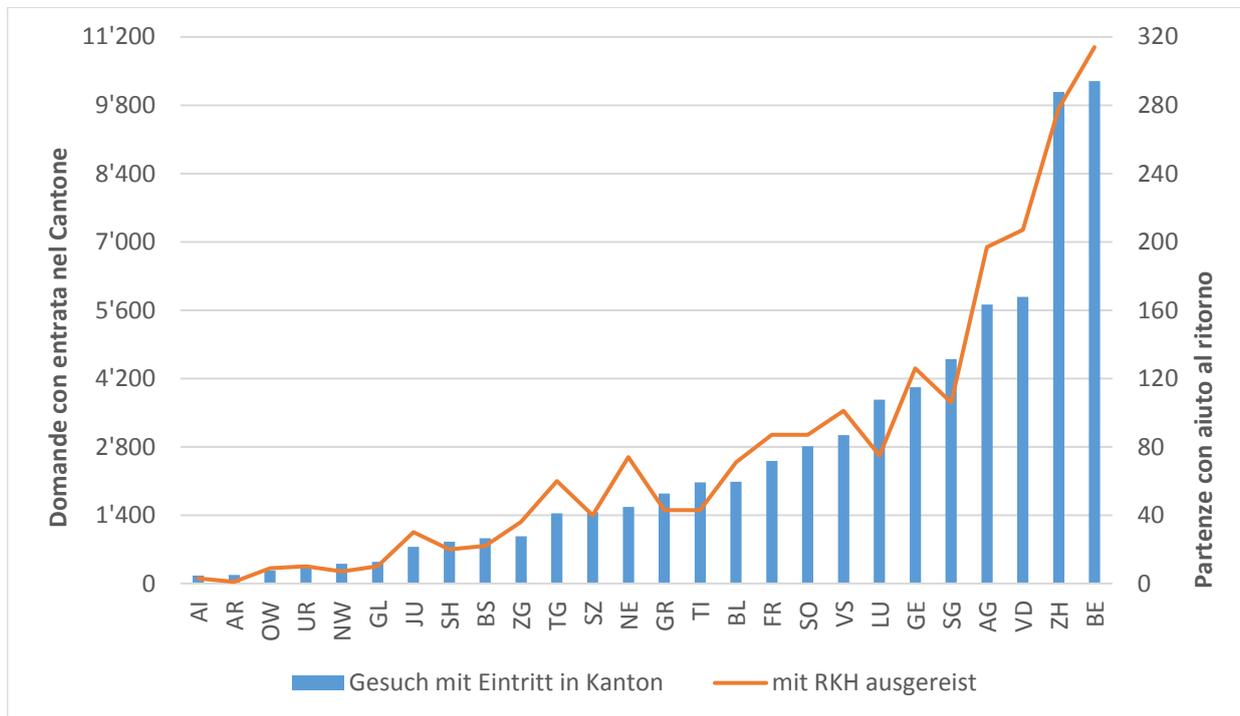
L'OIM e le rappresentanze diplomatiche svizzere nei rispettivi Paesi offrono un sostegno al momento del versamento dell'aiuto individuale al ritorno in loco come anche nel quadro della reintegrazione. Chi lascia la Svizzera alla volta di uno Stato membro dell'UE/AELS oppure di uno Stato i cui cittadini possono soggiornare in Svizzera fino a tre mesi senza visto non ha diritto all'aiuto individuale al ritorno.

1.2 Cifre riguardanti l'aiuto svizzero al ritorno

In vista dello sviluppo dei criteri qualitativi è stata svolta, conformemente al mandato, un'analisi statistica dei rapporti d'attività e di altre cifre inerenti la consulenza per il ritorno. L'analisi statistica dei dati SIMIC inerenti la consulenza per il ritorno evidenzia la grande eterogeneità dei consultori cantonali in tema di entità. La figura 1 rappresenta l'onere lavorativo riguardante le

«domande d'asilo con entrata nei Cantoni» per il periodo 2013-2015 (tabella con cifre esatte in allegato).

Figura 1: domande d'asilo con entrata nel Cantone e numero di partenze con aiuto al ritorno (2013-2015)



Per il periodo 2013-2015 il numero di richiedenti l'asilo attribuiti a un Cantone varia da 160 per Appenzello Interno a 10 297 per il Canton Berna. Ciò esplicita i presupposti e le condizioni quadro assai diversi per quanto riguarda l'attività dei consultori cantonali per il ritorno. La linea arancione indica il numero assoluto di partenze con aiuto al ritorno per Cantone. La quota di ritorni (numero di entrate nel Cantone / partenze con aiuto al ritorno) che ne risulta oscilla tra lo 0,6 e il 4,7 per cento, per una media del 3,0 per cento calcolata su tutti i Cantoni. Non sembrano esserci indicatori che stabiliscano un nesso sistematico tra l'insediamento istituzionale dei consultori (servizio di migrazione, servizio sociale, terzi incaricati) e le quote di partenza. Oltre che nei consultori cantonali, la consulenza per il ritorno è fornita anche nei CRP, dove è appannaggio dell'OIM. Nel periodo 2013-2015 si sono avute complessivamente 3032 partenze, di cui 267 dal CRP di Altstätten, 1068 da quello di Basilea, 647 da Chiasso, 641 da Kreuzlingen e 409 da Vallorbe.² Le partenze dai CRP e le partenze dopo consulenza presso i consultori cantonali per il ritorno sono connesse tra loro: infatti, più persone disposte a tornare al loro Paese lasciano la Svizzera già durante la permanenza nei CRP, meno persone ricorrono ai consultori cantonali per il ritorno.

Sono peraltro stati valutati gli elenchi d'attività di 18 consultori cantonali per il ritorno³ riguardanti il periodo 2013-2015. Questi dati complementari consentono un'analisi quantitativa del processo di consulenza nei consultori cantonali per il ritorno. L'analisi si basa su 3164 dossier. In media si sono avuti 2,61 colloqui per dossier. Il numero di colloqui per dossier è correlato positivamente con la partenza controllata, considerata essere il risultato del processo di consulenza⁴. Qui si può dare per acquisita un'influenza causale reciproca: da un lato, un numero maggiore di colloqui per dossier accresce le probabilità della partenza autonoma, dall'altro lato,

² Il CRP di Berna è operativo dal maggio 2016, per cui le cifre che lo riguardano non sono prese in considerazione.

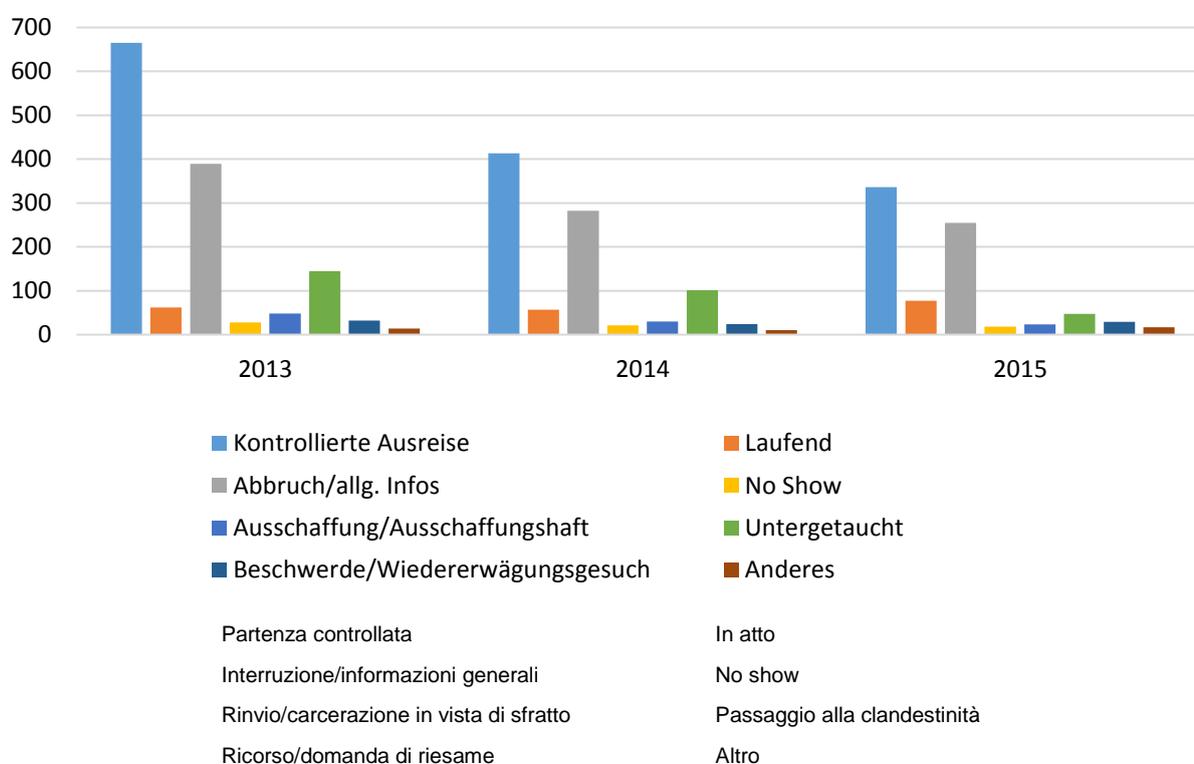
³ Alcuni Cantoni non sono stati considerati poiché erano documentati unicamente i viaggi di ritorno oppure non erano disponibili elenchi dettagliati dei risultati delle consulenze.

⁴ Coefficiente di correlazione biseriale 0,30; livello di significatività bidirezionale 0,01.

più la partenza autonoma appare verosimile, più colloqui vengono svolti per dossier. Un dossier riguarda in media 1,35 persone. Circa l'86 per cento dei dossier analizzati riguarda un'unica persona.

La figura 2 illustra un costante calo del numero di dossier dal 2013 al 2015. Il calo va ricondotto, tra altri fattori, alla disponibilità al ritorno superiore alla media osservata nel 2013 tra persone provenienti dai Paesi dei Balcani esentati dall'obbligo del visto (segnatamente Macedonia e Serbia) nonché dalla Tunisia. In un'ottica relativa, i risultati del processo di consulenza restano invece stabili, il che può essere considerato indizio di una qualità consulenziale costante. La quota di partenze per dossier trattato è scesa dal 47,8 per cento nel 2013 al 41,5 per cento nel 2015. Questa differenza si spiega tuttavia, in particolare, con il numero maggiore di procedure in atto nel 2015. La percentuale di «No shows»⁵ si attesta in media al 2,1 per cento e oscilla, nei consultori osservati, tra lo 0 e il 10,7 per cento.

Figura 2: Risultati della consulenza per il ritorno (2013-2015), analisi degli elenchi delle attività di 18 consultori cantonali per il ritorno



Nel complesso, tuttavia, gli elenchi d'attività e il confronto tra i diversi consultori cantonali per il ritorno dicono poco o niente sulla qualità della consulenza. Nel quadro della valutazione sono emerse forti divergenze per quanto riguarda l'impiego del formulario parzialmente uniformato in vista di documentare le attività di consulenza. Le maggiori divergenze riguardano la registrazione, nell'elenco d'attività, delle persone che hanno beneficiato della consulenza nonché la differenziazione dei risultati del processo consulenziale. Alcuni consultori cantonali, per esempio, registrano anche le persone che chiedono una semplice informazione, mentre altri documentano unicamente le persone sostanzialmente disposte tornare nel loro Paese. Da questa eterogeneità risultano un'affidabilità limitata della valutazione qualitativa dei profili di attività dei consultori⁶ nonché l'impossibilità di fare confronti diretti tra i consultori per quanto riguarda la

⁵ «No shows» indica le persone che alla data prevista non si presentano all'aeroporto, ovvero non intraprendono il viaggio.

⁶ Una documentazione rigorosa di tutte le persone che hanno beneficiato di una consulenza ma anche di una semplice informazione da parte di un consultorio per il ritorno fa sì che la percentuale di partenze autonome

qualità e i risultati delle consulenze basandosi sugli elenchi d'attività (cfr. criterio di qualità A.5).

1.3 Obiettivi e struttura del rapporto

La SEM ha incaricato la Scuola universitaria professionale della Svizzera nord-occidentale (Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW) di elaborare criteri di qualità ed efficacia applicabili alla consulenza svizzera per il ritorno. Il mandato perseguiva gli obiettivi seguenti:

- svolgere un'analisi statistica dei rapporti annuali (cfr. cap. 1.2),
- elaborare criteri per la valutazione qualitativa e
- elaborare basi adeguate per misurare l'efficacia.

2 Criteri definitivi

In questo capitolo sono illustrati i criteri qualitativi e di efficienza definitivamente messi a punto per la consulenza per il ritorno. Tali criteri sono stati sviluppati seguendo un metodo articolato in due fasi. La prima fase consisteva nello sviluppare criteri qualitativi e di efficienza provvisori in base all'analisi di interviste condotte con esperti e gruppi-campione. In questo primo tempo ci si è preoccupati di fare in modo che attori diversi potessero esprimere, ciascuno dalla propria prospettiva, esigenze di qualità per la consulenza per il ritorno. I criteri qualitativi e di efficienza provvisori così formulati sono stati quindi verificati nell'ambito di una valutazione presso dieci consultori, onde garantire che tenessero conto delle specificità del settore e fossero rilevanti per l'ambito d'intervento. I criteri incompatibili con l'esperienza pratica sono stati eliminati. Nell'ambito di questa valutazione sono stati anche introdotti alcuni nuovi criteri e altri sono stati precisati.

I criteri così elaborati si basano sulla prassi dei consultori e tengono conto sia delle condizioni quadro giuridiche sia delle finalità su cui i consultori non possono influire. Sono stati dedotti dalla pratica e si riferiscono dunque all'operato dei consultori nelle condizioni attuali. Essi non descrivono un'azione ideale, la quale andrebbe invece definita prescindendo dalle condizioni quadro.

Lo scopo della presente valutazione consiste nel definire criteri qualitativi e le basi necessarie per misurare l'efficienza. I criteri qualitativi e di efficienza sviluppati sono illustrati qui di seguito. Da questi criteri è possibile dedurre molteplici indicatori utilizzabili a fini di misurazione. Nell'elenco che segue sono menzionati a titolo esemplificativo alcuni possibili indicatori che consentono di misurare qualità ed efficienza, ma dai criteri definiti se ne possono dedurre anche altri, che potrebbero essere fissati dalla SEM o sviluppati dagli stessi consultori nei loro rapporti d'attività, nell'ambito degli accordi sugli obiettivi.

Per misurare la qualità, e prima di procedere a una valutazione o al monitoraggio di questi criteri, occorre anzitutto definire i criteri qualitativi applicabili ai consultori.

(A) Qualità delle condizioni quadro organizzative dei consultori per il ritorno

A.1 Visibilità

Criteri qualitativi:

la visibilità dell'aiuto al ritorno si riferisce **ai potenziali beneficiari dell'aiuto e agli specialisti operanti nel settore** (ad es. nel campo della consulenza giuridica, dell'assistenza spirituale,

risultati più bassa, rispetto all'insieme delle attività svolte, che non nel caso dei consultori che documentano unicamente i dossier per i quali sono svolte attività consulenziali di una certa entità.

della sicurezza o dell'inquadramento) in contatto con queste persone. Sotto questo aspetto la visibilità si riferisce all'aiuto al ritorno e alla consulenza per il ritorno in quanto offerta, ma non al tipo e all'entità dell'aiuto individuale. L'aiuto al ritorno può essere tematizzato anche da altri attori, ma per informazioni sull'aiuto individuale gli interessati dovrebbero essere indirizzati al consultorio competente. Dare visibilità significa al tempo stesso **delimitare rispetto ad altre offerte** quali ad esempio la consulenza giuridica o l'esecuzione degli allontanamenti.

Criteri di efficienza:

- una politica d'informazione mirata aumenta la probabilità che i potenziali beneficiari si rivolgano ai consultori;
- una politica d'informazione mirata demitizza le idee sbagliate sull'offerta, che possono rallentare il processo di consulenza.

Indicatori per la misurazione:

- viene fatta opera di informazione con l'ausilio di vari strumenti e formati (ad es. manifesti, eventi, volantini, lettere indirizzate personalmente, informazioni online);
- le informazioni si rivolgono a tutti gli attori rilevanti.

A.2 Networking

Criteri qualitativi:

essere connessi significa poter contare su un'estesa rete di relazioni con gli **attori rilevanti** (a livello locale, nazionale, internazionale) nel contesto della consulenza per il ritorno. La **ripartizione di ruoli e compiti** tra i diversi attori è chiarificata.

Criteri di efficienza:

- un elevato grado di connettività (dati di contatto, reperibilità) riduce i rallentamenti nel processo di consulenza;
- un elevato grado di connettività aumenta la diffusione sistematica di informazioni ai potenziali beneficiari;
- l'esistenza di relazioni formali con gli attori cruciali consente ai beneficiari di capire meglio la ripartizione di ruoli e compiti.

Indicatori per la misurazione:

- i dati di contatto e la reperibilità degli attori nel contesto dei consultori sono noti;
- gli attori rilevanti si scambiano le loro idee e collaborano tra loro (riunioni, manifestazioni informative, contatti telefonici ecc.).

A.3 Scambio di dati e protezione dei dati

Criteri qualitativi:

il rilevamento, l'impiego e la trasmissione dei dati **sono disciplinati in modo chiaro, sia internamente sia nei riguardi degli attori esterni**. Vengono rilevati o impiegati soltanto i dati (precedenti penali, statuto in materia di asilo, luogo di residenza, durata del soggiorno in Svizzera) che costituiscono una base necessaria per il processo di consulenza. I beneficiari della consulenza vengono **informati** in merito alla trasmissione dei loro dati personali.

Criteria di efficienza:

- regole chiare sulla protezione dei dati favoriscono un uso mirato dei dati.

Indicatori per la misurazione:

- esiste un concetto per la protezione dei dati;
- tale concetto viene attuato;
- l'impiego dei dati utilizzati è definito;
- l'accesso ai dati occorrenti è garantito;
- i dati vengono trasmessi soltanto con estrema ocularità.

A.4 Formazione e perfezionamento

Criteria qualitativi:

i collaboratori frequentano regolarmente **corsi di formazione e perfezionamento** e si tengono periodiche **riflessioni orientate all'azione**.

Criteria di efficienza:

- un bagaglio di conoscenze rapidamente consultabile e accessibile migliora la certezza della consulenza;
- lo scambio di esperienze con altri attori aumenta la prontezza delle decisioni nell'ambito del processo di consulenza.

Indicatori per la misurazione:

- i collaboratori frequentano corsi di formazione e perfezionamento interni ed esterni;
- si partecipa alle attività di intervizione e supervisione, a riunioni di gruppo e ad altri luoghi di riflessione;
- si provvede alla formazione necessaria per sviluppare le competenze in materia di consulenza.

A.5 Documentazione

Criteria qualitativi:

la **documentazione rispecchia il processo di consulenza**. Attesta le attività dei consultori nei confronti dei collaboratori, della SEM e degli omologhi servizi ed è utile **allo scambio e all'ulteriore sviluppo**. La documentazione è una base essenziale per la valutazione e la legittimazione dell'attività di consulenza. Il rapporto d'attività è strutturato in base ai criteri qualitativi applicabili alla consulenza per il ritorno.

Criteria di efficienza:

- una documentazione costantemente aggiornata consente il trasferimento dei casi all'interno del servizio;
- una documentazione impostata in base agli accordi sugli obiettivi previsti nel rapporto d'attività serve come base per la valutazione da parte della SEM.

Indicatori per la misurazione:

- la documentazione del processo di consulenza è aggiornata;
- il rapporto d'attività è completo, uniforme e viene trasmesso tempestivamente.

(B) Qualità della consulenza

B.1 Offerta della consulenza

Criteria qualitativi:

la consulenza offerta **affronta il tema del ritorno e fa luce sulla situazione momentanea** dei beneficiari nel suo insieme. La consulenza aiuta i beneficiari a decidersi. Si discutono diverse opzioni di intervento e le relative conseguenze. Nell'ambito della consulenza si discutono i passi fondamentali da compiere prima, durante e dopo il ritorno;

l'offerta della consulenza è **a bassa soglia e confidenziale**. La consulenza per il ritorno si tiene in **luogo separato rispetto all'esecuzione dell'allontanamento**;

l'offerta della consulenza tiene conto dell'eterogeneità dei destinatari. È **adatta al livello dei destinatari** e incentrata sulle esigenze dei beneficiari. Per le categorie vulnerabili si prevedono una consulenza modulata in modo specifico e contenuti corrispondenti;

nell'ambito della consulenza si illustrano le condizioni quadro e i limiti della consulenza al ritorno;

i consulenti utilizzano una **lingua comune**. In caso di bisogno si fa capo a interpreti (oppure anche a strumenti visivi);

il processo di consulenza termina sempre con un **colloquio finale**.

Criteria di efficienza:

- un'offerta di consulenza e materiale informativo adeguati contribuiscono a far sì che i beneficiari riflettano sul ritorno anche nell'intervallo tra gli appuntamenti di consulenza;
- l'accessibilità dell'offerta incoraggia i beneficiari a rivolgersi ai consultori per l'aiuto al ritorno;
- l'uso di una lingua comune favorisce la comprensione e riduce le occasioni di malinteso nell'ambito del processo di consulenza.

Indicatori per la misurazione:

- la reperibilità geografica e temporale è garantita;
- è garantito un accesso immediato, gratuito e non burocratico alla consulenza;

- la distinzione rispetto all'esecuzione dell'allontanamento è garantita da una separazione fisica o simbolica;
- il tempo a disposizione per la consulenza e l'organizzazione della partenza è sufficiente;
- si utilizzano canali informativi adatti ai destinatari;
- le informazioni sono intelligibili, incentrate sulle necessità e fornite in una lingua adatta ai destinatari;
- il ricorso a eventuali interpreti è disciplinato.

B.2 Aiuto individuale al ritorno e piano di progetto

Criteria qualitativi:

i beneficiari sono **esaurientemente informati** sull'aiuto individuale al ritorno. L'aiuto individuale richiesto **corrisponde al fabbisogno**;

i piani di progetto sono **comprensibili**, sia per la SEM e per i consulenti al ritorno sia per i beneficiari. Corrispondono non solo **alle possibilità e risorse individuali** dei beneficiari, ma anche alle condizioni specifiche che regnano nel Paese di provenienza. I consulenti assistono i beneficiari nell'elaborazione del piano di progetto.

Criteria di efficienza:

- criteri chiari e un iter procedurale trasparente consentono di elaborare un piano di progetto suscettibile di essere approvato dalla SEM;
- una conoscenza adeguata dei requisiti definiti dalla SEM per i piani di progetto aumenta la quota di domande approvate in prima battuta rispetto alle domande di progetto inoltrate.

Indicatori per la misurazione:

- i beneficiari sono informati sull'aiuto individuale al ritorno;
- i beneficiari sono informati e consigliati in merito al momento dell'erogazione dell'aiuto al ritorno, al tipo di aiuto erogato e alla sua entità;
- il piano di progetto presentato è formulato in modo comprensibile e i beneficiari sono coinvolti il meglio possibile.

B.3 Rapporto con i beneficiari

Criteria qualitativi:

il rapporto con i beneficiari è **individuale, obiettivo e adeguato al caso specifico**. I consulenti devono dar prova di apertura, empatia e flessibilità. **Ruoli e compiti sono definiti in modo chiaro**, non solo quelli dei consulenti ma anche quelli dei beneficiari. Viene promessa e garantita la **confidenzialità**. Il consulente è consapevole dell'asimmetria di informazione e potere che caratterizza il suo rapporto con i beneficiari.

Criteria di efficienza:

- un rapporto individuale con i beneficiari, adeguato al caso specifico, contribuisce a creare condizioni quadro favorevoli per la collaborazione.

Indicatori per la misurazione:

- tutti i potenziali beneficiari dell'aiuto al ritorno implicati in un caso concreto sono coinvolti nella consulenza;
- i ruoli e la ripartizione dei compiti tra consulenti e beneficiari sono noti;
- la confidenzialità viene espressamente menzionata.

B.4 Competenze*Criteri qualitativi:*

i consulenti al ritorno sono in grado di **capire il caso specifico** e di confrontarlo con l'offerta della consulenza per il ritorno (**smistamento**). Sono in grado di accertare le competenze e in caso di bisogno indirizzano ad altri servizi;

i consulenti possiedono **competenze di consulenza**. Tali competenze si basano su competenze specialistiche (conoscenze linguistiche e dei Paesi, basi legali), metodologiche (conduzione di colloqui, gestione di progetto) e sociali (apertura ed empatia). I consulenti sono in grado di assistere i beneficiari nell'elaborazione dei piani di progetto;

i consulenti sono **abituati ai contatti con le autorità** e ben **possono contare su una solida rete di contatti**. Conoscono gli iter e i processi all'interno della consulenza per il ritorno e i relativi punti di intersezione.

Criteri di efficienza:

- le competenze dei consulenti al ritorno consentono sia di capire e trattare i casi in modo rapido e completo sia di coinvolgere adeguatamente i beneficiari e garantiscono uno svolgimento fluido del processo.

Indicatori per la misurazione:

- le conoscenze metodologiche occorrenti in materia di consulenza sono disponibili;
- le competenze specialistiche occorrenti sono disponibili (diritto d'asilo e degli stranieri, direttiva III / 4 della SEM, conoscenze dei Paesi, requisiti definiti per i piani di progetto);
- le competenze linguistiche occorrenti sono disponibili, rispettivamente le capacità linguistiche possono essere stimate e possono essere adottate le opportune misure.

3 Bibliografia

SEM (2015a). Valutazione della fase di test. Sintesi dei risultati della valutazione.

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-sem-ergebnisse-eval-testbetrieb-i.pdf> (fonte consultata il 07.09.2017)

SEM (2015b). Handbuch Asyl und Rückkehr. Artikel G3 Die Rückkehrhilfe (Manuale Asilo e ritorno, art. G3, Aiuto al ritorno; documento non disponibile in italiano).

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/g/hb-g3-d.pdf> (fonte consultata il 07.09.2017)

SEM (2016). Aiuto al ritorno per vittime della tratta di esseri umani. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/pilotprojekt/mb-rkh-ausbeutung-i.pdf> (fonte consultata il 07.09.2017)

SEM (2017). Rückkehrhilfe der Schweiz (factsheet Aiuto al ritorno, documento non disponibile in italiano). <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/factsheet-rkh-d.pdf> (fonte consultata il 07.09.2017)