



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Segreteria di Stato della migrazione SEM
Direktionsbereich Planung und Ressourcen

In collaborazione con

McKinsey&Company

Berna, febbraio 2015

Valutazione della fase di test

Rapporto intermedio mandato 1

Valutazione economico-gestionale delle misure di accelerazione nel settore dell'asilo

Indice

Management Summary	3
1 Introduzione	5
2 Quesiti, metodologia e iter procedurale	6
2.1 Quesiti.....	6
2.2 Metodologia	6
2.3 Riserva metodologica	8
3 Risultati intermedi	9
3.1 Casi attribuiti, fasi completate e composizione	9
3.2 Pratiche evase, decisioni e ricorsi	10
3.2.1 Pratiche evase e decisioni.....	10
3.2.2 Ricorsi.....	10
3.3 Durata delle procedure	11
3.3.1 Durata della procedura: confronto tra valori attesi e valori effettivi.....	11
3.3.2 Durata delle procedure: confronto tra l'esercizio regolare e la fase di test	12
3.3.2.1 Valori medi 2011/2012 dell'esercizio regolare quale base di comparazione	12
3.3.2.2 Valori misurati 2014 relativi all'esercizio regolare quale base di comparazione	13
3.3.2.3 Conclusioni	14
3.4 Partenza, aiuto al ritorno e fruitori del soccorso di emergenza.....	15
3.4.1 Partenza.....	15
3.4.2 Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno	17
3.4.3 Fruitori del soccorso di emergenza.....	18

Management Summary

Situazione iniziale

A partire dal 6 gennaio 2014, nell'ambito dell'Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo (OTest)¹, sono state testate presso il centro di test di Zurigo per un periodo di due anni procedure d'asilo cadenzate al fine di verificarne la possibile applicazione all'intero settore dell'asilo.

Con la valutazione della fase di test si verifica se il riassetto del settore dell'asilo di cui al messaggio del 3 settembre 2014² porti effettivamente nella prassi a una decisiva accelerazione delle procedure d'asilo (compresa esecuzione di allontanamenti e trasferimenti Dublino) a fronte di una garanzia di equità e legalità. La fase di test è stata sottoposta anche a verifica in quanto ad efficienza ed economicità.

Inoltre è stato effettuato un raffronto tra l'attuale esercizio regolare e la fase di test. Per queste analisi quantitative di comparazione, in stretta collaborazione con lo studio di consulenza McKinsey&Company, è stata sviluppata una metodologia per far sì che il confronto tra l'esercizio regolare e la fase di test si effettuasse sulla scorta di gruppi di casi comparabili.

Il presente rapporto illustra i risultati intermedi riferiti al periodo che va dall'1 gennaio al 31 ottobre 2014.

Dato il limitato numero di casi registrato nel periodo della fase di test oggetto del rapporto, in particolare per quanto riguarda la procedura ampliata, al momento attuale non si può ancora formulare alcuna valutazione affidabile sull'economicità del riassetto del settore dell'asilo. Non appena sarà disponibile un'adeguata quantità di dati di base si provvederà a effettuare il calcolo dell'economicità.

Risultati intermedi

L'analisi della fase di test fino alla fine di ottobre 2014 indica che con il riassetto del settore dell'asilo si può ottenere un'accelerazione delle procedure.

Una notevole accelerazione presuppone che le procedure siano svolte con tutti gli attori "sotto lo stesso tetto" senza dover necessariamente effettuare attribuzioni ai Cantoni. Il riassetto del settore dell'asilo contribuirà a ricondurre "sotto un unico tetto" una percentuale maggiore di queste procedure grazie a maggiori capacità di alloggio a livello federale. Un ulteriore fattore di accelerazione si è rivelato essere il "cadenzamento" della procedura d'asilo.

Va sottolineato che al 31 ottobre 2014 il 66% (829 casi su 1.256) dei casi attribuiti alla fase di test era stato evaso.

Nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi nella fase di test occorre distinguere tra le fasi dirette dalla SEM (fase preparatoria e fase cadenzata) e le fasi dipendenti da altri attori (fase di ricorso e fase esecutiva). Nelle procedure Dublino la durata prescritta di 10 giorni è stata superata di 5,6 giorni. Per le procedure celeri e le procedure ampliate, la fase preparatoria è durata 2,8 giorni più della durata prevista, pari a 21 giorni. La fase cadenzata

¹ Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del 4 settembre 2013 (Ordinanza sulle fasi di test, OTest), RS 142.318.1.

² Messaggio concernente la modifica della Legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014, capitolo 5, FF 2014 6917.

ha richiesto 7,3 giorni ed è stata dunque più breve della durata prevista di 10 giorni. La fase di ricorso è durata mediamente 10,6 giorni ma la media si riferisce a tutte le procedure, vale a dire a quelle con ricorso e a quelle senza. Le procedure di ricorso concluse hanno avuto in media una durata di 19 giorni.

Un confronto tra la durata delle procedure nell'esercizio regolare e nella fase di test nel periodo osservato (dall'1 gennaio al 31 ottobre 2014) indica che nella fase di test è stata ottenuta un'accelerazione di circa 17 giorni per la procedura Dublino (fino al passaggio in giudicato), circa 20 giorni per la procedura celere (fino al passaggio in giudicato) e circa 76 giorni per la procedura ampliata (fino al termine della fase preparatoria, compresa l'audizione). Le procedure completate durante la permanenza nei CRP (esercizio regolare) o nella fase di test a Zurigo, cioè quelle che non vengono trasferite ai Cantoni prima della conclusione della procedura, hanno durata pressoché identica.

Se, come nel Messaggio del 3 settembre 2014, si considerano come base di comparazione le durate delle procedure negli anni 2011/2012, la fase di test fa registrare rispetto all'esercizio regolare un'accelerazione di circa 36 giorni per le procedure Dublino (fino al passaggio in giudicato) e di circa 259 giorni per le procedure celeri (fino al passaggio in giudicato).

Il diverso effetto di accelerazione della fase di test a seconda della base di comparazione va ricondotto a sostanziali migliorie operative introdotte nell'esercizio regolare dal 2012. Ad esempio all'esercizio regolare sono state assegnate, per un periodo limitato, maggiori risorse umane, che hanno potuto essere impiegate per ridurre le pendenze e accelerare in media le procedure. Perciò la differenza tra esercizio regolare e fase di test diminuisce, pur riuscendo a mettere a segno un'accelerazione.

La quota di ricorsi nella fase di test (15,2%) è inferiore a quella riscontrata nell'esercizio regolare, nell'ambito del quale nello stesso periodo è stato presentato ricorso avverso il 20,9% delle decisioni impugnabili. Questo può essere un indizio dell'accettazione incontrata in genere dalle decisioni della SEM e del fatto che la consulenza legale fornita in più nella fase di test aumenta ulteriormente il livello di accettazione.

1 Introduzione

A partire dal 6 gennaio 2014, nell'ambito dell'Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo (OTest)³, vengono verificate presso il centro di test di Zurigo procedure d'asilo cadenzate. La fase di test durerà poco meno di due anni e si concluderà alla fine di settembre 2015. Con il riassetto del settore dell'asilo si punta a conseguire una decisiva accelerazione delle procedure d'asilo, finalizzata a un risparmio di costi nel medio termine. Nel relativo messaggio del Consiglio federale⁴ viene inoltre analizzata, sulla scorta di un apposito modello di calcolo, l'economicità del nuovo sistema.

La valutazione della fase di test ha il fine di accertare se il riassetto del settore dell'asilo è in grado di portare a una decisiva accelerazione delle procedure d'asilo e delle esecuzioni, garantendo nel contempo il rispetto della legalità e dell'equità. Inoltre, le informazioni ricavate dalla fase di test serviranno all'organizzazione definitiva del riassetto. Contemporaneamente, i risultati della valutazione accompagnatoria porteranno a un'ottimizzazione delle procedure già durante la fase di test.

Nell'ambito del mandato 1 della valutazione si esegue, come parte dell'analisi economico-gestionale, un'analisi quantitativa dettagliata. In tandem con il mandato 2 si dovrà stabilire se e in che misura si possa conseguire, con l'introduzione dei nuovi iter procedurali, una rilevante e apprezzabile ottimizzazione del sistema dell'asilo.

Dato il limitato numero di casi registrato nel periodo in esame della fase di test, in particolare per quanto riguarda la procedura ampliata, al momento attuale non si può ancora formulare alcuna valutazione affidabile sull'economicità del riassetto del settore dell'asilo. Non appena sarà disponibile un'adeguata quantità di dati di base si provvederà a effettuare il calcolo dell'economicità.

Il presente rapporto illustra i risultati intermedi per il periodo che va dall'1 gennaio al 31 ottobre 2014.

³ *Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del 4 settembre 2013* (Ordinanza sulle fasi di test, OTest), RS 142.318.1.

⁴ *Messaggio concernente la modifica della Legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014*, capitolo 5, FF 2014 6917.

2 Quesiti, metodologia e iter procedurale

2.1 Quesiti

Il mandato 1 della valutazione della fase di test ha lo scopo di fornire informazioni sui rapporti tra costi e benefici nella fase di test. L'interesse si appunta sui seguenti temi:

- se e quanto, a seconda del tipo di procedura, gli iter procedurali impiegati nella fase di test (con particolare riguardo alla procedura “cadenzata”) contribuiscano effettivamente a una decisiva accelerazione delle procedure d’asilo e dell’esecuzione (durata delle procedure);
- quali risparmi (importi forfettari globali, ecc.) si ottengano grazie all’accelerazione rispetto alla procedura finora adottata;
- quali costi aggiuntivi (rispetto agli iter procedurali attuali) vengano generati dalla procedura celere (ad es. un maggior impiego di personale);
- se, con riferimento alla fase di test, i risparmi siano sufficienti a coprire i maggiori investimenti e i maggiori costi di gestione di tale fase;
- se l’eventuale introduzione definitiva di questi iter procedurali rappresenti veramente la strada giusta verso una significativa e apprezzabile ottimizzazione del sistema dell’asilo.

2.2 Metodologia

La metodologia adottata per queste analisi è stata elaborata in stretta collaborazione con la società di consulenza McKinsey&Company. Uno dei principali problemi metodologici consiste nello stabilire un livello di comparabilità sufficiente tra l’esercizio regolare e la fase di test. Ci sono infatti notevoli differenze per quanto riguarda le categorie di casi, le attribuzioni, la composizione delle categorie (il cosiddetto “mix” di domande e decisioni) nonché la strategia di trattamento.

L’esercizio regolare e la fase di test si distinguono per la composizione delle categorie di casi. Ad esempio, nella fase di test i casi in procedura ampliata non vengono portati fino alla decisione. Inoltre, i casi vengono assegnati alla fase di test secondo il principio di casualità⁵ e solo in base alle capacità disponibili e devono quindi essere trattati immediatamente; di conseguenza, nella fase di test in linea di massima non si hanno pendenze e neppure prioritizzazioni di determinati casi, come avviene invece solitamente nell’esercizio regolare. A differenza della fase di test, infatti, l’esercizio regolare si basa su un sistema che priorizza in modo mirato alcuni casi a seconda del Paese di provenienza e/o della categoria di decisione⁶ e, se c’è carenza di capacità, tende a mettere in secondo piano alcuni tipi di casi per poter continuare a evadere con celerità quelli insufficientemente fondati.

⁵ Esiste un’eccezione al principio di casualità: dato il notevole aumento delle domande da parte di persone provenienti dall’Eritrea e delle conseguenti difficoltà di reperire interpreti disponibili, dalla fine di maggio 2014 nessun cittadino eritreo è più attribuito alla fase di test. Questa circostanza ha portato a distorsioni nelle procedure Dublino.

⁶ Vengono trattate in via prioritaria soprattutto le domande evidentemente non motivate e le domande ricadenti nella procedura Dublino: molto probabilmente, infatti, in tal modo si può arrivare a un rapido allontanamento, con conseguente risparmio di spese rispetto a una procedura protratta (priorità 1). A seconda del carico di lavoro, i casi che hanno grande probabilità di concludersi con una decisione positiva o un’ammissione provvisoria vengono passati in secondo piano, in quanto i richiedenti potranno molto probabilmente rimanere in Svizzera e sono già sotto protezione (priorità 2).

Al fine di assicurare una sufficiente comparabilità tra esercizio regolare e fase di test (“confronto tra pari”), si devono creare categorie di casi comparabili, facendo soprattutto in modo di eliminare in tal sede eventuali distorsioni del modello. La comparazione riguarda sia la durata media delle procedure che il numero di casi arrivati a conclusione e si effettua separatamente per le singole categorie di casi (procedura Dublino, procedura celere, procedura ampliata⁷):

- per la procedura Dublino la creazione delle categorie di casi non presenta problemi, in quanto questi devono essere identificati in maniera inequivoca nella banca dati SIMIC sia per la fase di test che per l’esercizio regolare;
- per i casi in procedura celere e ampliata della fase di test non è possibile una comparazione diretta con l’esercizio regolare. Queste categorie infatti non esistono nell’esercizio regolare, in quanto i casi vengono trattati secondo le basi legali attualmente in vigore;
- la categoria dei casi in procedura celere da trattare nella fase di test è definita nel messaggio del 3 settembre 2014⁸. Questo tipo di procedura non esiste nell’esercizio regolare; di conseguenza, come base di comparazione per la procedura celere si prendono i casi con priorità 1 evasi nell’esercizio regolare durante il periodo oggetto del rapporto (detratti i casi per cui si rendono necessari ulteriori accertamenti, codice SIMIC 7110);
- anche la definizione della procedura ampliata secondo il messaggio del 3 settembre 2014 è valida solo per la fase di test⁹. Per la comparazione con l’esercizio regolare si adottano i casi con priorità 2 (oltre che i casi con priorità 1 per cui si rendono necessari ulteriori accertamenti, codice SIMIC 7110). La procedura ampliata comporta poi un’ulteriore difficoltà: nell’esercizio regolare questi casi vengono trattati secondo il principio “first-in first-out” e questo, in caso di pendenze, determina una durata conseguentemente lunga della procedura.

Infine, per migliorare ulteriormente la comparabilità, è stata operata la seguente selezione tra i casi:

- vengono presi in considerazione solo i casi che, tra l’1 gennaio e il 31 ottobre 2014, hanno fatto registrare sia una domanda d’asilo che una decisione passata in giudicato o che sono passati dalla fase di test alla procedura ampliata. In tal modo ci si assicura che la durata della procedura nell’esercizio regolare non venga distorta per la presenza di casi pendenti relativi agli anni precedenti;
- sono state escluse le domande multiple, in quanto in linea di principio queste domande non vengono inserite nella fase di test;
- le partenze non controllate non sono incluse nell’analisi, in quanto da un lato (dopo l’“entrata in clandestinità”) non generano più alcun costo e dall’altro non possono essere computate nelle durate perché non è chiaro quale sarebbe stata la durata di questi casi

⁷ L’ordinanza sullo svolgimento di fasi di test, a differenza del progetto “Riassetto del settore dell’asilo”, non prevede la procedura ampliata, ma una sola procedura al di fuori della fase di test. Dato che il calcolo di economicità ha per oggetto anche il progetto di cui sopra, si continua comunque ad usare il concetto di “procedura ampliata”.

⁸ “Le domande d’asilo che dopo l’audizione sui motivi d’asilo o la concessione del diritto di essere sentiti (art. 36 LAsi) non richiedono ulteriori chiarimenti vanno trattate in una procedura celere secondo uno scadenario prestabilito (almeno il 20 % di tutte le domande). In tale procedura possono essere prese decisioni di asilo negative (decisioni di non entrata nel merito, decisioni d’asilo materiali con allontanamento, o decisioni di ammissione provvisoria) oppure positive (concessione dell’asilo). La quota delle domande d’asilo trattate nella procedura celere può variare a seconda del tipo di domande presentate”.

⁹ “La procedura ampliata (circa il 40% di tutte le domande) si applica in particolare alle domande d’asilo per le quali non può essere presa una decisione subito dopo l’audizione o nel quadro della procedura di ricorso, poiché sono necessari ulteriori chiarimenti. La disciplina che propone quando si applica tale procedura non è esaustiva. Questa procedura può essere applicata anche alle domande che probabilmente sfoceranno nel diritto a rimanere nel Paese (ammissione provvisoria o concessione dell’asilo)”.

(se fossero stati portati a termine).

I casi così selezionati consentono una comparazione diretta tra la durata delle procedure nell'esercizio regolare e nella fase di test.

Inoltre, il settore dell'esecuzione viene analizzato con riferimento alla prescrizione che detta che il 60% delle esecuzioni devono avvenire a partire da un centro della Confederazione (cioè non vanno attribuiti ai Cantoni).

2.3 Riserva metodologica

Un confronto utilizzabile tra esercizio regolare e fase di test è possibile solo se in entrambi i sistemi è disponibile un numero sufficientemente ampio di casi portati a termine per ciascuna categoria (procedura Dublino, procedura celere, procedura ampliata).

Il numero di casi Dublino nella fase di test consente di formulare già oggi le prime affidabili affermazioni sul riassetto del settore dell'asilo. Anche il numero di casi in procedura celere fornisce buone indicazioni sul risultato finale atteso. Il numero di casi in procedura ampliata non consente invece a tutt'oggi di fare affermazioni attendibili, tanto più che, in base alla strategia di trattamento adottata, le domande d'asilo presentate nel 2014 per questa categoria di casi non vengono evase in via prioritaria. Il paragrafo 3 contiene osservazioni dettagliate sul numero di casi esaminati.

3 Risultati intermedi

3.1 Casi attribuiti, fasi completate e composizione

Complessivamente, nel periodo oggetto del rapporto, vale a dire dall'1 gennaio al 31 ottobre 2014, sono state presentate 17.941 domande d'asilo¹⁰. Di queste, 1.256 sono state gestite nell'ambito della fase di test.

Al 31 ottobre 2014 il 66% (829 casi su 1.256) dei casi attribuiti alla fase di test era stato evaso (vedi Tabella 1). I 427 casi non evasi nella fase di test al momento dell'analisi si trovavano in una delle fasi procedurali¹¹.

Tabella 1: Numero di casi attribuiti ed evasi nell'esercizio regolare e nella fase di test fino al 31.10.2014

Fase di test	Numero di casi
Casi attribuiti	1.256
di cui portati a termine (comprese partenze non controllate, stralci)	829
Di cui pendenti	427

Dei 1.256 casi attribuiti alla fase di test, fino al 31 ottobre 2014 1.168 avevano completato la fase preparatoria, 540 la fase cadenzata, 372 la fase di ricorso e 241 la fase esecutiva. 829 casi erano stati conclusi e 93 risultavano ancora pendenti (v. tabella 2).

Dei 1.168 casi che avevano completato la fase preparatoria, 540 hanno poi portato a termine anche la fase cadenzata. I restanti 628 casi rientrano in gran parte nella procedura Dublino o riguardano persone le cui procedure d'asilo sono state stralciate a seguito di partenza non controllata o partenza volontaria.

Tabella 2: Fasi completate nella fase di test al 31.10.2014

Fasi completate durante la fase di test:	Numero di casi
Fase preparatoria	1.168
Fase cadenzata	540
Fase di ricorso	372
Fase esecutiva	241

Quanto alla composizione per categorie, si può affermare che vi sono stati scostamenti rispetto alle quote programmate nel messaggio (40% procedure Dublino, 20% procedure celeri, 40% procedure ampliate, per domande e decisioni, v. tabella 3). Nel 2014 le difficoltà nell'attuazione dell'Accordo di Dublino hanno fatto sì che si sono potuti concludere meno casi Dublino con procedura Dublino.¹² I casi ove non è stato possibile svolgere una procedura Dublino sono stati trasferiti nella procedura nazionale. Pertanto nel 45,5% dei casi si è potuta

¹⁰ In totale, stando alle statistiche sull'asilo, le domande presentate sono state 21.796. La differenza riguarda le domande non presentate attraverso un CRP (nascite, ricongiungimenti familiari ecc.) e non considerate in questa sede.

¹¹ Nella metà circa dei casi pendenti nella fase di test si tratta di casi nella procedura ampliata, i quali, una volta svolta l'audizione, non vengono trattati nella fase di test bensì dalla centrale a Berna-Wabern con alloggio nei cantoni.

¹² Nel 2014 in Italia si sono avute difficoltà nella registrazione di richiedenti l'asilo sbarcati e di conseguenza problemi nello svolgimento di procedure OUT Dublino.

avviare una procedura OUT Dublino (quota di casi attribuiti alla fase di test) e solo nel 31,4% dei casi è stata pronunciata una decisione di non entrata nel merito (quota di pratiche evase nella fase di test). La quota di decisioni con procedura celere è salita al 34,3%. Nel 22,2% dei casi con procedura ampliata si è registrata la partenza nella fase di test. Nel 12,2% dei casi non è stato possibile effettuare un'associazione precisa a seguito di stralci e per altri motivi.

Tabella 3: Composizione delle domande d'asilo nella fase di test per categorie di casi al 31.10.2014

Categorie di casi	Quota programmata	Quota effettiva	Numero di casi
Procedura Dublino: richieste OUT	40%	45,5%	571
Procedura Dublino: NEM Dublino	40%	31,4%	334
Procedura celere: pratiche evase	20%	34,3%	365
Procedura ampliata: uscita	40%	22,2%	236
Altro (stralci ecc.)	-	12,2%	130
Totale	100%	100%	1.065

NB: La quota di procedure Dublino avviate è calcolata sui casi attribuiti alla fase di test. Le altre quote sono calcolate sulla base delle pratiche evase in prima istanza durante il periodo oggetto del rapporto, in quanto solo all'atto della decisione risulta chiaro a quale categoria un caso appartenga. Un confronto diretto con l'esercizio regolare è possibile solo per la procedura Dublino.

3.2 Pratiche evase, decisioni e ricorsi

3.2.1 Pratiche evase e decisioni

Le procedure - complessivamente 829 - portate a termine durante la fase di test sono composte da 130 stralci, 119 concessioni dell'asilo, 334 NEM Dublino e 246 decisioni negative (in parte con ammissione provvisoria) e NEM in procedura nazionale (v. tabella 4).

Tabella 4: Decisioni e quota di ricorsi nella fase di test al 31.10.2014

Decisioni e quota di ricorsi	Numero di casi / Quota
Stralci	130
Concessioni dell'asilo	119
NEM Dublino	334
Decisioni negative (anche con ammissione provvisoria) e altre NEM	246
Totale procedure portate a termine	829
di cui impugnabili	580
Ricorsi	88
Quota di ricorsi rispetto alle decisioni impugnabili	15,2%

3.2.2 Ricorsi

Complessivamente, durante la fase di test sono state adottate decisioni impugnabili¹³ nei confronti di 580 persone e 88 di esse sono state effettivamente impugnate (v. tabella 4). Ciò corrisponde a una quota di ricorsi del 15,2%, inferiore a quella riscontrata nell'esercizio

¹³ Vale a dire decisioni negative e di non entrata nel merito relative a tutti i tipi di procedura.

regolare, nell'ambito del quale nello stesso periodo è stato presentato ricorso avverso il 20,9% delle decisioni impugnabili¹⁴. Questo può essere un indizio dell'accettazione incontrata in genere dalle decisioni della SEM e del fatto che la consulenza legale fornita in più nella fase di test aumenta ulteriormente il livello di accettazione¹⁵.

Degli 88 ricorsi presentati durante la fase di test dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF), 64 sono arrivati a conclusione (v. tabella 5) con i seguenti esiti: 42 respinti, 5 dichiarati privi di oggetto, 3 accolti, 11 NEM, 2 rinviati e uno ritirato.

Tabella 5: Ricorsi relativi alla fase di test evasi dal TAF al 31.10.2014

Ricorsi evasi dal TAF	Numero di casi
Respinti	42
Privi di oggetto	5
Accolti	3
Non entrata nel merito	11
Rinviati	2
Ritirati	1
Totale	64

Le cifre sono state allineate con quelle del TAF, anche se quest'ultimo elabora le proprie statistiche in base ai casi e non (come nella tabella di cui sopra) in base alle persone. Secondo le statistiche TAF, è stato presentato ricorso in 59 casi relativi alla fase di test, 44 dei quali sono stati evasi; le procedure di ricorso concluse hanno avuto in media una durata di 19 giorni. Da notare che in 29 casi il ricorso è stato presentato dal rappresentante legale assegnato durante la fase di test, mentre nei restanti casi i richiedenti l'asilo hanno optato per un altro rappresentante legale o hanno presentato ricorso in proprio.

Non è possibile in questa sede effettuare un confronto con le sentenze pronunciate dal TAF nell'ambito dell'esercizio regolare a causa delle caratteristiche completamente diverse delle procedure.

3.3 Durata delle procedure

La valutazione della durata delle procedure ha comportato un confronto della fase di test sia con i valori-obiettivo di cui al messaggio del Consiglio federale del 3 settembre 2014, sia con i valori effettivi dell'esercizio regolare.

3.3.1 Durata della procedura: confronto tra valori attesi e valori effettivi

Nella valutazioni del raggiungimento degli obiettivi nella fase di test occorre operare una distinzione tra le fasi dirette dalla SEM (fase preparatoria e fase cadenzata) e le fasi dipendenti da altri soggetti (fase di ricorso e fase esecutiva). Nelle procedure Dublino i tempi prescritti per la fase preparatoria (10 giorni) sono stati superati di 5,6 giorni (v. tabella 6). Per le procedure celeri e le procedure ampliate, la fase preparatoria è durata 2,8 giorni più della durata prevista, pari a 21 giorni. Nella fase cadenzata la durata di 7,3 giorni è stata invece

¹⁴ In merito si osserva che i casi attribuiti ai Cantoni della Svizzera romanda presentano una quota di ricorsi più alta.

¹⁵ Un'analisi qualitativa di questo aspetto è reperibile nel mandato 4 della Valutazione della fase di test.

inferiore alla durata prevista di 10 giorni. La fase di ricorso è durata mediamente 10,6 giorni, ma questo valore esprime una media di tutte le procedure, vale a dire con e senza ricorso. Le procedure di ricorso concluse sono durate in media 19 giorni.

Tabella 6: Durata media delle procedure nelle varie fasi durante la fase di test (al 31.10.2014)

Fasi che sono state completate nell'ambito della fase di test:	Durata prevista (in giorni)	Durata effettiva (in giorni)	Numero di casi
Fase preparatoria (tutte le procedure)	-	21,4	1.168
Fase preparatoria delle procedure Dublino	10	15,6	632
Fase preparatoria delle procedure celeri e ampliate	21	23,8	536
Fase cadenzata ¹⁶	10	7,3	540
Fase di ricorso ¹⁷	-	10,6	372
Fase esecutiva ¹⁸	-	14,9	241

NB: Le durate indicate sono quelle medie delle fasi.

Occorre considerare che nella fase di impianto una parte non irrilevante delle risorse della fase di test è stata utilizzata per mansioni di rappresentanza (visite, ecc.) e lo sviluppo del progetto (ottimizzazione degli iter, familiarizzazione dei soggetti coinvolti, ecc.). A regime tali oneri saranno di gran lunga inferiori, il che, date le risorse disponibili, potrebbe determinare un'ulteriore accelerazione.

3.3.2 Durata delle procedure: confronto tra l'esercizio regolare e la fase di test

La durata misurata delle procedure della fase di test può essere confrontata anche con la durata delle procedure dell'esercizio regolare. A tal fine sono stati utilizzati - come nel Messaggio - i valori medi degli anni 2011/2012 (capoverso 3.3.2.1). Inoltre sono state utilizzate come base di comparazione le durate misurate delle procedure dell'esercizio regolare nel periodo di osservazione 2014 (capoverso 3.3.2.2).

3.3.2.1 Valori medi 2011/2012 dell'esercizio regolare quale base di comparazione

Se, come nel Messaggio del Consiglio Federale del 3 settembre 2014, si utilizzano quale base di comparazione i valori medi degli anni 2011/2012, l'effetto di accelerazione nella fase di test rispetto all'esercizio regolare è pari a 35,8 giorni per la procedura Dublino e 259,2 giorni per la procedura celere (v. tabella 7). Nella fase di test il numero di casi in procedura ampliata con decisione passata in giudicato è troppo esiguo per permettere una valutazione della loro durata.

¹⁶ Misurata in giorni di lavoro.

¹⁷ Per la fase di ricorso non è stata stabilita una durata prefissata. Tuttavia il "ricorso contro le decisioni emanate nel quadro di una procedura celere [...], deve essere interposto entro dieci giorni dalla notificazione della decisione" (art. 38, OTest). In caso di decisioni Dublino-NEM il termine di ricorso è di cinque giorni lavorativi (art. 108 LAsi).

¹⁸ Per la fase esecutiva non è stata stabilita una durata prefissata.

Tabella 7: confronto tra le durate delle procedure della fase di test e i valori medi dell'esercizio regolare degli anni 2011/2012

Categoria di casi	Esercizio regolare (valori medi degli anni 2011/2012)	Fase di test (misurazioni 2014)	Accelerazione
Procedura Dublino (fino al passaggio in giudicato)	94 giorni	58,2 giorni	35,8 giorni
Procedura celere (fino al passaggio in giudicato)	310 giorni	50,8 giorni	259,2 giorni
Procedura ampliata (fino al passaggio in giudicato)	321 giorni	N/A (base di calcolo insufficiente; valore atteso: 180 giorni)	N/A (rispetto al valore atteso: 141 giorni)

3.3.2.2 Valori misurati 2014 relativi all'esercizio regolare quale base di comparazione

Quale base di comparazione con la fase di test sono state utilizzate anche le durate misurate delle procedure dell'esercizio regolare nel periodo di osservazione 2014. Attraverso la selezione dei casi illustrata nel capitolo metodologico (v. paragrafo 2.2) è possibile assicurare un confronto valido tra esercizio regolare e fase di test ("confronto tra pari").

Un confronto tra la durata delle procedure nell'esercizio regolare e nella fase di test indica che nella fase di test è stata ottenuta un'accelerazione di 16,7 giorni per la procedura Dublino (fino al passaggio in giudicato), circa 20,0 giorni per la procedura celere (fino al passaggio in giudicato) e circa 76,2 giorni per la procedura ampliata (fino al termine della fase preparatoria, compresa l'audizione) (v. tabella 8).

Tabella 8: Confronto delle durate delle procedure della fase di test con i valori misurati dell'esercizio regolare (dall'1.1.2014 al 31.10.2014)

Valori misurati fase di test contro esercizio regolare (dall'1.1.2014 al 31.10.2014)										
Fase di test					Esercizio regolare					Accelerazione (differenza)
Categoria di casi	Casi	FT (giorni)	Cantone (giorni)	Durata complessiva	Categoria di casi	Casi	CRP (giorni)	Cantone (giorni)	Durata complessiva	Giorni
Procedura Dublino (fino a PG)	156	58,2	0.0	58,2	Procedura Dublino (fino a PG)	1.446	33,7	41,2	74,9	16,7
Procedura celere (fino a PG)	259	50,5	0.3	50,8	Casi con priorità 1 (meno codice SIMIC 7110)	552	44,6	26,2	70,8	20,0
Procedura ampliata (solo fase preparatoria; fino all'audizione compresa)	116	37,5	2.0	39,5	Casi con priorità 2 (meno codice SIMIC 7110) (fino all'audizione compresa)	1.332	27,9	87,8	115,7	76,2

ER = esercizio regolare; FT = fase di test; CRP = Centro di registrazione e procedura; PG = passaggio in giudicato; proc. = procedura; codice SIMIC 7110 = casi per i quali occorrono ulteriori accertamenti.

La metodologia utilizzata perché esercizio regolare e fase di test siano comparabili ("confronto tra pari") è descritta nel capitolo metodologico (capoverso 2.2).

Al fine di garantire la comparabilità tra esercizio regolare e fase di test, dal confronto di cui sopra sono stati esclusi i seguenti casi: domande multiple, partenze non controllate, casi pendenti, casi di vecchia data, domande d'asilo riesaminate, seconde audizioni e casi Dublino trasferiti alla procedura nazionale.

3.3.2.3 Conclusioni

Rispetto ai valori medi 2011/2012, l'effetto di accelerazione della fase di test si riduce per le procedure Dublino (16,7 giorni contro 35,8 giorni) e le procedure celeri (20,0 giorni contro 259,2 giorni). La riduzione di tale effetto della fase di test è riconducibile a sostanziali migliorie operative introdotte nell'esercizio regolare dal 2012. Ad esempio all'esercizio regolare sono state assegnate, per un periodo limitato, maggiori risorse umane, che hanno potuto essere impiegate per ridurre le pendenze e accelerare in media le procedure. Perciò la differenza tra esercizio regolare e fase di test diminuisce, pur riuscendo a mettere a segno un'accelerazione.

L'analisi della durata delle procedure indica che si possono riscontrare interminabili ritardi procedurali, in particolare quando si verificano trasferimenti di richiedenti l'asilo dai centri della Confederazione ai Cantoni, dove i soggetti coinvolti nella procedura d'asilo non sono più riuniti "sotto lo stesso tetto". Le procedure che si concludono durante la permanenza nei CRP (esercizio regolare) o durante la fase di test a Zurigo, che quindi non vengono trasferite ai Cantoni prima della loro conclusione, presentano all'incirca le stesse durate. Il considerevole effetto di accelerazione registrato a seguito della fase di test è dovuto al fatto che in tale fase gran parte dei casi viene evasa nel centro della Confederazione. Invece

nell'esercizio regolare molti casi non possono essere portati a conclusione nel CRP e i richiedenti l'asilo vengono in tali casi assegnati ai Cantoni.

L'analisi della fase di test fino alla fine di ottobre 2014 indica che con il riassetto del settore dell'asilo si può ottenere un'accelerazione delle procedure. Una notevole accelerazione presuppone che le procedure siano svolte con tutti gli attori "sotto lo stesso tetto", senza dover necessariamente effettuare attribuzioni ai Cantoni. Il riassetto del settore dell'asilo contribuirà a ricondurre "sotto un unico tetto" una percentuale maggiore di queste procedure grazie a maggiori capacità di alloggio a livello federale. Un ulteriore fattore di accelerazione si è rivelato essere il "cadenzamento" della procedura d'asilo.

3.4 Partenza, aiuto al ritorno e fruitori del soccorso di emergenza

In questo paragrafo si analizzano gli effetti della procedura celere, della consulenza in vista del ritorno e della valutazione delle opportunità dei richiedenti l'asilo in relazione all'esecuzione dell'allontanamento e al ritorno volontario.

3.4.1 Partenza

Durante il periodo oggetto del rapporto sono state registrate, nella fase di test, complessivamente 502 partenze di richiedenti l'asilo in tutte le fasi procedurali, delle quali 159 controllate (e, di queste, 107 volontarie, v. tabella 9). Inoltre, 273 richiedenti l'asilo sono partiti senza controlli, sono cioè entrati in clandestinità.

Fino a oggi, nel 43% dei casi portati a termine nella fase di test gli interessati sono partiti dal centro in maniera controllata o non controllata, di conseguenza non c'è stata nessuna attribuzione ai Cantoni. Il valore-obiettivo in questi casi è il 60%. La differenza è riconducibile all'attuale notevole quota di persone che ottengono il diritto a rimanere in Svizzera.

Nell'esercizio regolare sono state registrate, in relazione alle domande d'asilo presentate nel 2014, complessivamente 1.684 partenze dai CRP, 523 delle quali sono state partenze controllate (e, di queste, 468 volontarie) (v. tabella 10). Inoltre, 652 richiedenti l'asilo sono partiti senza controlli.

Tabella 9: Esecuzioni e partenze durante la fase di test al 31.10.2014

Esecuzioni e partenze durante la fase di test	Fase di test		Esercizio regolare	
	Numero di casi	Quota effettiva	Numero di casi	Quota effettiva
Totale dei casi in partenza da centri o CRP, cioè senza "attribuzione" a un Cantone	502	43,0%	1.684	31,0%
di cui partenze controllate	159	13,7%	523	9,6%
di cui partenze non controllate ("entrata in clandestinità")	273	23,5%	652	12,0%
Altre tipologie di partenze	70	6,0%	509	9,4%
Dettaglio trasferimenti Dublino da centro/CRP				
Numero di trasferimenti Dublino	50	4,3%	46	0,8%
Dettaglio partenze volontarie da centro/CRP				
Numero di partenze volontarie (sottoinsieme delle partenze controllate)	113	9,2%	468	8,6%
Dettaglio partenze non controllate da centro o CRP prima o dopo la decisione di asilo				
Numero di partenze non controllate (entrata in clandestinità) prima della decisione di asilo	142	12,2%	550	10,1%
Numero di partenze non controllate (entrata in clandestinità) dopo la decisione di asilo	131	11,3%	102	1,9%

NB: tutte le quote sono calcolate sulla base dei casi attribuiti (o delle domande d'asilo presentate) meno i casi pendenti. Nel totale sono comprese anche le persone che hanno ottenuto il diritto a rimanere in Svizzera.

In questa tabella sono significative le percentuali. Le quote sono state calcolate per tutte le categorie in rapporto ai casi attribuiti o alle domande d'asilo presentate nel periodo oggetto del rapporto (detratte le pendenze). Vanno sottolineati i seguenti aspetti:

- la quota dei trasferimenti Dublino ammonta al 4,3% nella fase di test, ma solo allo 0,8% da CRP nell'esercizio regolare;
- le partenze volontarie durante la permanenza nel centro o nel CRP ammontano al 9,2% nella fase di test e all'8,6% nell'esercizio regolare;
- le partenze non controllate sono più numerose nella fase di test che nell'esercizio regolare da CRP. Prima della decisione d'asilo, il rapporto tra fase di test ed esercizio regolare (12,2% : 10,1%) è ancora equilibrato, ma diverge poi dopo la decisione (11,3% : 1,9%);
- per la procedura Dublino nella fase di test si rileva una quota particolarmente alta di richiedenti l'asilo partiti senza controlli ("entrati in clandestinità"). 157 casi, vale a dire circa il 47%, dei 334 casi Dublino per i quali è stata pronunciata una decisione durante la fase di test sono partiti in modo non controllato al 31 ottobre 2014. Delle persone entrate in clandestinità dopo la decisione d'asilo, 34 sono state nuovamente intercettate e il Cantone Zurigo ha provveduto all'esecuzione della decisione.

Queste discrepanze convalidano l'ipotesi che una precoce consulenza in vista del ritorno e la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo, fornite dai rappresentanti legali nella fase di test, facciano sì che i richiedenti l'asilo siano in grado di prevedere più presto e in maniera più attendibile l'esito delle procedure che li riguardano o, in caso di domande non motivate, la loro mancanza di prospettive. Inoltre i richiedenti vengono più facilmente a conoscenza, grazie alla procedura cadenzata, della data in cui sarà presa la decisione e scelgono quindi se partire volontariamente o abbandonare la

procedura d'asilo in maniera non controllata¹⁹.

Nel messaggio sul riassetto si ipotizza che il 60% dei casi possa essere portato a termine a partire da un centro, o che questi casi non debbano più essere attribuiti ai Cantoni²⁰. Le 502 persone che sono "partite da un centro" durante la fase di test rappresentano una quota del 43% dei casi attribuiti (esclusi i casi ancora pendenti). Questa differenza è una conseguenza immediata dell'attuale composizione delle domande d'asilo: ad esempio, la quota di decisioni Dublino e di procedure celeri in cui è stata ordinata l'esecuzione dell'allontanamento si è rivelata più bassa del previsto.

Nell'ambito di questa riflessione si deve tuttavia tener conto del fatto che il numero di casi che hanno superato la fase esecutiva è ancora relativamente contenuto e quindi non consente di formulare conclusioni definitive.

Per quanto riguarda le persone partite senza controlli, si deve ritenere in linea generale che questo porti in realtà a uno sgravio finanziario del sistema dell'asilo; tuttavia non è possibile determinare, almeno al momento attuale, quante di queste persone lascino effettivamente la Svizzera.

3.4.2 Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno

169 richiedenti l'asilo hanno preso contatto, durante la fase di test, con il servizio di consulenza per il ritorno e condotto almeno un colloquio. 107 persone sono partite usufruendo dell'aiuto al ritorno.

Nell'esercizio regolare, 3.298 richiedenti l'asilo si sono avvalsi della consulenza per il ritorno offerta dall'Organizzazione internazionale della migrazione (OIM) presso il CRP. Di questi, 661 hanno lasciato la Svizzera usufruendo dell'aiuto al ritorno.

Tabella 10: Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno nell'esercizio regolare e durante la fase di test, al 31.10.2014

Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno	Fase di test		Esercizio regolare	
	Numero di casi	Quota	Numero di casi	Quota
Colloqui di consulenza in vista del ritorno	169	13%	3.298	20%
Persone partite con aiuto al ritorno	107	9%	661	4%

Fonti: Statistiche sulla consulenza per il ritorno nell'ambito della fase di test e/o OIM nell'ambito dell'esercizio regolare²¹. La quota è calcolata in rapporto ai casi attribuiti nella fase di test e/o le domande d'asilo presentate durante l'esercizio regolare nel periodo dall'1.1 al 31.12.2014.

Nell'esercizio regolare e nella fase di test, prende parte ai colloqui in vista del ritorno il 13-20% dei richiedenti l'asilo²².

La quota di richiedenti l'asilo effettivamente partita usufruendo dell'aiuto al ritorno è tuttavia

¹⁹ Inoltre potrebbe accadere che nell'esercizio regolare, per motivi di capacità, solo una parte dei potenziali casi Dublino possa essere alloggiata presso il CRP durante tutto l'iter procedurale Dublino e se, per queste ragioni, si dovesse provvedere a un trasferimento dei richiedenti l'asilo ai Cantoni, l'esecuzione dell'eventuale allontanamento verrebbe ritardata e si ridurrebbe l'incentivo a una rapida partenza.

²⁰ Il valore programmato del 60% corrisponde al 40% di casi Dublino ipotizzato nel messaggio più il 20% di casi in procedura celere che non vengono più attribuiti ai Cantoni. In merito si è assunto che le procedure celeri si concludano sempre con l'allontanamento.

²¹ Valori medi OIM. Sussiste qualche leggera discrepanza con le statistiche basate sul SIMIC.

²² Sia nell'esercizio regolare che nella fase di test si conducono anche colloqui di gruppo durante i quali i richiedenti l'asilo vengono informati in linea generale sulle opportunità offerte dall'aiuto al ritorno.

più alta nella fase di test (9% contro il 4% dell'esercizio regolare). Inoltre, delle 107 persone partite usufruendo dell'aiuto al ritorno, circa il 72% si era deciso a farlo già nella fase preparatoria, il che si spiega, tra l'altro, per via degli incentivi finanziari diversi nei due sistemi. Nella fase di test viene proposto un sistema decrescente di aiuto al ritorno, che parte con un aiuto di 2.000 CHF per le partenze in fase preparatoria e cala progressivamente nelle fasi successive. Nell'esercizio regolare, invece, è offerto esclusivamente un aiuto al ritorno di 500 CHF. La fase di test si distingue inoltre per il fatto che, come già ricordato in precedenza, la valutazione delle opportunità è fornita tramite il rappresentante legale. Si osserva inoltre che nell'esercizio regolare i casi Dublino sono esclusi dall'aiuto al ritorno.

Il confronto tra le quote di partenza nell'esercizio regolare e nella fase di test non è tuttavia molto significativo, in quanto alla fase di test non sono più state attribuite, a partire da maggio 2014, persone provenienti dall'Eritrea, appartenenti cioè al gruppo di richiedenti l'asilo quantitativamente più consistente e contraddistinto da un'alta quota di protezione. Questa circostanza porta di conseguenza a una quota di ritorni più alta nella fase di test e più bassa nell'esercizio regolare.

3.4.3 Fruttori del soccorso di emergenza

Il monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale viene esaminato con frequenza semestrale. Nel primo semestre 2014, due persone provenienti dalla fase di test hanno fruito del soccorso di emergenza, generando un costo complessivo di 6.400 CHF (indicazione del Cantone di Zurigo). Una delle due ha usufruito delle strutture del soccorso di emergenza, ma nel frattempo è stato eseguito il suo allontanamento. L'altra non è stata alloggiata nel Cantone ma ha generato esclusivamente costi relativi all'assistenza sanitaria. Dato il breve periodo di osservazione, tuttavia, queste cifre non consentono ancora di affermare alcunché in merito agli effetti della fase di test sulla fruizione del soccorso di emergenza.