



RAPPORTO FINALE – 10.09.2025 (versione finale)

Analisi del macrosistema asilo

Nel quadro della strategia globale per
l'asilo

Su incarico dell'organo tripartito Strategia (OT Strategia)

Nota ai membri del gruppo di accompagnamento:

tutte le principali modifiche e integrazioni rispetto al progetto del 6 giugno 2025 sono evidenziate in giallo (nella versione breve talvolta anche in viola per favorire la leggibilità).

Colophon

Regole consigliate per la citazione

Autore: Ecoplan
Titolo: Analisi del macrosistema asilo
Sottotitolo: Nel quadro della strategia globale per l'asilo
Committente: organo tripartito Strategia
Luogo: Berna
Data: 10.09.2025 (versione finale)

Gruppo di accompagnamento

Vincenzo Mascioli, Presidenza (SEM)
Nora Bertschi (SG-DFGP)
Franziska Ehrler (UCS)
Alain Hofer (CDDGP)
Sarah Hurni (SEM)
Laura von Känel (SEM)
Claudia Kratochvil-Hametner (ACS)
Claudio Martell (SEM)
Pascal Schwarz (SEM)
Gaby Szöllösy (CDOS)

Team di progetto Ecoplan

Heini Sommer
Elvira Hänni
Aline Senn

Analisi Integrazione

Nicole Gysin, Segreteria generale CdC
Christof Rissi, Divisione Integrazione SEM

Il rapporto espone l'opinione del team di progetto, che non coincide necessariamente con quella del committente o degli organi di accompagnamento.

ECOPLAN AG

Ricerca e consulenza
in materia di economia e politica

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH – 3011 Berna
Tel. +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH – 6460 Altdorf
Tel. +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Indice

Indice	3
Abbreviazioni.....	4
Sintesi.....	6
2.2.1 Sintesi della procedura.....	25
2.2.2 Regioni procedurali per l'asilo e centri federali d'asilo	27
2.2.3 Competenze in materia di alloggio e assistenza a livello cantonale e comunale	28
2.2.4 Ruolo di supporto della società civile	31
2.2.5 Sguardo sul Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE: riforma del sistema europeo di gestione dell'asilo e della migrazione	32
3.2.1 Ripartizione delle domande d'asilo per tipo di procedura	42
3.2.2 Durata delle procedure.....	48
3.2.3 Percentuale di procedure eseguite entro i valori-obiettivo	51
3.2.4 Informazioni acquisite e necessità d'intervento	55
3.3.1 Obiettivi del riassetto	58
3.3.2 Alloggi a livello di Confederazione	58
3.3.3 Alloggi a livello di Cantoni o Città e Comuni	60
3.3.4 Capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi.....	62
3.3.5 Informazioni acquisite e necessità d'intervento	68
3.6.1 Decisioni esecutive di allontanamento e loro esecuzione	78
3.6.2 Tempi di esecuzione nelle decisioni di allontanamento	83
5.3.1 Decisioni esecutive d'allontanamento	105
5.3.2 Ritorno.....	107

Abbreviazioni

ACNUR	United Nations High Commissioner for Refugees (in italiano: Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati)
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AGNA	Gruppo di lavoro per il riassetto
AIS	Agenda Integrazione Svizzera
AP	Persone ammesse provvisoriamente
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori delle opere sociali
CEAS	Sistema europeo comune di asilo
CFA	Centro federale d'asilo
CFA c.p.	Centro federale d'asilo con funzione procedurale
CFA s.p.	Centro federale d'asilo senza funzione procedurale
CEFR	Common European Framework of Reference for Languages
CFM	Commissione federale della migrazione
cfr.	confronta
CSIAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
eMAP	Mesures administrativ et pénales (in italiano: misure amministrative e penali)
EQPR	Qualifications Passport for Refugees
ETP	Equivalenti a tempo pieno
fedpol	Ufficio federale di polizia
Fp	Fase preparatoria
incl.	incluso
LABB	Analisi longitudinale nel campo della formazione
LAsi	Legge sull'asilo
LStrl	Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione
NEM	Decisione di non entrata nel merito
OAsi	Ordinanza sull'asilo
OCoe	Ordinanza sulla coercizione
OIntS	Ordinanza sull'integrazione degli stranieri
OML	Organizzazione dei datori di lavoro
ONG	Non-Governmental Organization (in italiano: organizzazione non governativa)
OT Asilo	Organo tripartito Asilo
p. es.	ad esempio
PIC	Programmi d'integrazione cantonali

PICF	Piano integrato dei compiti e delle finanze
PR	Procedura di riammissione
PTI	Pretirocinio d'integrazione
QCER	Quadro comune europeo di riferimento per le lingue
R	Rifugiati
RIFOS	Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera
RMNA	Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati
RU	Raccolta ufficiale
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
Sfg	Somma forfettaria globale
Sfi	Somma forfettaria per l'integrazione
SG	Segreteria generale
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SIS	Sistema d'informazione Schengen
SONAS	Stato maggiore speciale Asilo
SPC	Servizio pubblico di collocamento
STATPOP	Statistica della popolazione e delle economie domestiche
TAF	Tribunale amministrativo federale
UCS	Unione delle città svizzere
UDSC	Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini
UE/AELS	Unione europea/Associazione europea di libero scambio (in inglese: European Free Trade Association, EFTA)
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
URC	Ufficio regionale di collocamento
UST	Ufficio federale di statistica

Sintesi

a) Obiettivi e delimitazioni

Il riassetto del settore dell'asilo è entrato in vigore il 1° marzo 2019; due mesi dopo, il 1° maggio 2019, è stata introdotta l'Agenda Integrazione. A sei anni dall'entrata in vigore dei due atti normativi, l'organo direttivo¹ della «strategia globale per l'asilo» invita a un'attenta analisi volta a evidenziare i punti di forza e di debolezza e a individuare le necessità d'intervento. Ai tre livelli statali, Confederazione, Cantoni, Città e Comuni, essa funge da base comune da cui partire per elaborare la strategia globale in materia d'asilo.

L'analisi comprende quattro aspetti: asilo, statuto di protezione S, migrazione irregolare e integrazione, esaminandoli specificatamente nel periodo 2019–2024. Per un'interpretazione rigorosa degli sviluppi osservati, si lavora all'occorrenza in retrospettiva, ripercorrendo all'indietro le evoluzioni fino al 2015.

La scelta e la delimitazione degli ambiti tematici presi in esame all'interno dei quattro aspetti summenzionati riflette in primo luogo gli obiettivi generali definiti nel programma di riassetto e nell'Agenda Integrazione. Di conseguenza, il rapporto si concentra sull'analisi approfondita degli ambiti tematici direttamente correlati agli obiettivi prefissati. Inoltre, per insufficienza di dati disponibili, taluni ambiti tematici non vengono esaminati o vengono esaminati solo marginalmente e, d'intesa con l'organo tripartito, talune questioni non vengono affrontate (cfr. capitolo 1.2c).

b) Conclusioni principali e necessità d'intervento fondamentali

Settore dell'asilo

Il riassetto del settore dell'asilo ha dato buoni risultati: per quanto il sistema non abbia avuto il tempo di stabilizzarsi, le grandi sfide causate dalla pandemia di coronavirus, dalla guerra in Ucraina con l'attivazione dello statuto di protezione S e dall'elevato numero di domande d'asilo arrivate a partire dalla metà del 2022 sono state gestite bene in ogni momento: sono stati sempre garantiti un alloggio e l'assistenza (seppur ricorrendo a soluzioni d'emergenza) e le procedure d'asilo sono state gestite correttamente secondo i principi dello Stato di diritto. Nel complesso, il riassetto ha consentito un notevole accorciamento delle procedure d'asilo: vengono decise in prima istanza nei centri federali d'asilo, entro la durata massima del soggiorno di 140 giorni, dal 60 all'80 % delle procedure. La situazione è ancora critica per quanto riguarda le procedure ampliate, con una durata media che, in conseguenza dell'accumulo di pendenze, è di gran lunga superiore all'obiettivo fissato, con valori compresi tra 240 e 431 giorni.

La sfida principale è e rimane quella di garantire la capacità del sistema di far fronte alle fluttuazioni dei carichi, specificatamente con riferimento agli alloggi e alle risorse di personale

¹ L'organo direttivo è stato istituito quale organo di direzione politica nel quadro del riassetto del settore dell'asilo. Esso dirige anche l'elaborazione della strategia globale per l'asilo ed è composto da rappresentanti del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), dai vertici della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti di giustizia e polizia (CDDGP), nonché dall'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) e dall'Unione delle Città Svizzere (UCS).

(nell'area procedurale e assistenziale) a tutti e tre i livelli statali. Se la Confederazione dispone di capacità sufficienti per garantire il primo alloggio e lo svolgimento delle procedure, l'intero sistema d'asilo diventa più resiliente, poiché i livelli statali collocati a valle hanno tempo sufficiente per predisporre ulteriori alloggi e risorse di personale.

Statuto di protezione S

Lo statuto di protezione S si è dimostrato efficace per far fronte all'ingente numero di persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina. Se non fosse stato attivato nel marzo 2022, in brevissimo tempo circa 40 000 persone avrebbero dovuto sottoporsi alla procedura d'asilo regolare, sovraccaricando notevolmente le capacità procedurali della SEM e determinando un netto aumento sia delle pendenze, come conseguenza dell'elevato incremento di domande d'asilo «normali» a partire dalla metà del 2022, sia della durata delle procedure.

Si richiede di intervenire soprattutto in termini di verifica delle opzioni per una coerente integrazione dello statuto S nel macrosistema asilo e di ricerca di una soluzione sostenibile per assistere finanziariamente le persone che si sono già viste annullare lo statuto di protezione S ma non sono ancora rientrate. Occorre inoltre chiarire come gestire il numero presumibilmente elevato di domande per casi di rigore presentate da persone con statuto di protezione S che i Cantoni e la Confederazione saranno chiamati a gestire a partire dal 2027.

Migrazione irregolare

Il tema della migrazione irregolare riguarda tutte le persone che entrano in Svizzera illegalmente o vi soggiornano senza un regolare permesso. Presenta domanda d'asilo una piccola percentuale di queste persone. Tra le persone che soggiornano in Svizzera in modo illegale una sfida particolare è rappresentata da coloro che presentano una domanda d'asilo, pur non avendo una ragione rilevante per fuggire ai sensi del diritto in materia d'asilo. Sono persone che da un lato gravano sul sistema e, dall'altro, tendono a rientrare nella categoria di individui sovrarappresentata nelle statistiche sulla criminalità. Si tratta a volte di persone che abusano del sistema d'asilo per sfuggire provvisoriamente a un allontanamento.

In questo ambito sono richiesti interventi soprattutto per ridurre il numero di domande d'asilo manifestamente infondate², facendo attenzione a non addossarne l'onere sui Cantoni quali responsabili delle persone che soggiornano irregolarmente. Un altro fattore decisivo risiede nel garantire anche in futuro l'esecuzione sistematica degli allontanamenti, come già di prassi in Svizzera da qualche anno.

Agenda Integrazione

L'Agenda Integrazione Svizzera (AIS) sta dando i suoi frutti: negli ultimi cinque anni sono stati compiuti notevoli progressi nella promozione delle competenze linguistiche, nell'integrazione nel mercato del lavoro e nella partecipazione alla formazione da parte dei rifugiati. Anche la collaborazione interistituzionale è stata rafforzata, a dimostrazione dell'efficacia di integrare l'AIS nei programmi d'integrazione cantonali (PIC).

² Il termine «domande d'asilo manifestamente infondate» si basa sull'art. 37b Lasi e viene utilizzato analogamente alla giurisprudenza. Per esempio il Tribunale amministrativo federale distingue fra ricorsi *infondati* e *manifestamente infondati* (secondo l'art. 111 LAsi).

In relazione alla strategia globale per l'asilo emerge una fondamentale necessità d'intervento su quattro fronti: in primo luogo occorre uno sforzo per portare un maggior numero di giovani adulti a conseguire un diploma di livello secondario II. In questo contesto, c'è anche da colmare l'attuale divario di genere. Andrebbe inoltre rafforzato il sostegno ai rifugiati in più tenera età già prima dell'iscrizione alla scuola materna, per favorirne in modo ottimale l'ingresso a scuola. In secondo luogo, l'AIS deve essere resa più vincolante, assicurando ad esempio una gestione più rigorosa ed estesa dei casi, norme vincolanti e incentivi mirati. In terzo luogo, occorre migliorare la comunicazione dell'efficacia e dei risultati dell'AIS, nonché, e siamo all'ultimo punto, rafforzare la coerenza nel sistema d'asilo, ad esempio attraverso un migliore coordinamento tra i settori alloggio, aiuto sociale e integrazione sin dall'ingresso in Svizzera. L'obiettivo rimane l'integrazione rapida e duratura di AP/R e persone con statuto S.

c) Conoscenze acquisite e necessità d'intervento nel dettaglio

Nelle pagine seguenti sono presentate in forma sintetica le conoscenze acquisite dall'analisi e le necessità d'intervento identificate per ogni aspetto e ambito tematico. Per una lettura delle conclusioni (su sfondo chiaro) e delle necessità d'intervento individuate (contrassegnate con una freccia su sfondo scuro) rimandiamo alle spiegazioni nel testo principale.

Settore dell'asilo

Andamento delle domande d'asilo

- Forti oscillazioni anche nel corso dell'anno
 - Dall'introduzione del riassetto, il sistema d'asilo si trova costantemente in una «situazione estrema» (pandemia da Covid, statuto di protezione S, forte aumento delle domande d'asilo dalla metà del 2022), di conseguenza nel 2023 è stato sospeso anche il programma di reinsediamento
 - Carico di lavoro aggiuntivo elevato con l'attivazione dello statuto di protezione S: senza possibilità di programmazione anticipata si è reso necessario ampliare le capacità di alloggio e assistenza a tutti e tre i livelli statali
 - Le persone con diritto di rimanere e statuto di protezione S possono gravare in diversi modi sui livelli statali:
 - Confederazione: carichi improvvisi particolarmente elevati
 - Cantoni/Comuni: l'aumento (temporaneo) dell'effettivo totale determina oneri supplementari duraturi per la struttura ordinaria, l'alloggio e l'assistenza
- ➔ Per il sistema d'asilo è fondamentale riuscire a gestire le fluttuazioni dei carichi (cfr. Capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi)

Procedura d'asilo: tipi di procedure, durata e rispetto dei termini

Distribuzione delle domande d'asilo

- **Distribuzione delle domande d'asilo**
 - L'organizzazione per tipi di procedura si è dimostrata efficace
 - Quota di procedure ampliate (30 %) al di sotto delle direttive di pianificazione (40 %) / procedure celeri (>40 %) di gran lunga al di sopra delle direttive di pianificazione (20 %) → entrambe le cose, nel rispetto della durata delle procedure, alleggeriscono il lavoro di Cantoni e Comuni
 - Notevole aumento delle procedure di riammissione (PR) (dal 3 % al 10 %) e degli stralci (dal 9 % al 16 %) → le condizioni quadro sono cambiate rispetto alle ipotesi originarie di pianificazione
- ➔ Verificare i valori programmati per la distribuzione dei casi
- ➔ Registrare PR e stralci come categorie procedurali
- ➔ Per quanto riguarda le riammissioni, verificare se ha senso concedere anche in Svizzera il diritto di rimanere quando se ne beneficia già in uno Stato UE/AELS
- Numero di casi evasi superiore al numero di domande d'asilo
- ➔ Orientare gli alloggi e le risorse di personale in funzione dei casi evasi e non del numero di domande d'asilo
- **Durata delle procedure e percentuale di procedure eseguite entro i valori programmati**
 - Procedure Dublino: valore-obiettivo (60 giorni fino alla decisione di prima istanza) generalmente rispettato
 - Procedure celeri: con 70–80 giorni nettamente al di sopra del valore-obiettivo (40 giorni), ma senza problemi (poiché inferiori al termine di permanenza nel CFA di 140 giorni)

- Procedure ampliate: con 240–431 giorni ben al di sopra del valore-obiettivo (90 giorni) → situazione critica: fabbisogno di alloggi più elevato a tutti e tre i livelli statali, problemi per l'integrazione e l'esecuzione degli allontanamenti

- ➔ Verificare se dopo l'attribuzione al Cantone vanno avviate subito le misure di integrazione (ancor prima della decisione d'asilo)
- ➔ Verificare il potenziale di ottimizzazione dei processi nel rispetto della qualità delle procedure, adeguando di conseguenza i valori-obiettivo, se necessario
- ➔ Verificare la possibilità di coinvolgere maggiormente i Cantoni nella definizione della strategia per il trattamento delle domande d'asilo e dei criteri di priorità

- Uscite anticipate dai CFA e trasferimenti ai Cantoni (fine 2023 e 2024) con accumulo di pendenze: onere considerevole a carico di Cantoni e Comuni in relazione ad alloggi e integrazione

- ➔ Garantire una rapida riduzione delle pendenze da parte della Confederazione

Offerta di alloggi e occupazione

- Il sistema d'asilo funziona anche nei periodi di maggiore carico; alloggio e assistenza sono stati sempre garantiti, facendo ricorso a soluzioni d'emergenza
 - Al bisogno la Confederazione ha ampliato in misura massiccia le capacità di accoglienza, soprattutto fornendo alloggi temporanei (fino a 11 100 posti); le attuali strutture di accoglienza sono fortemente frammentate e ciò rende la gestione meno efficiente
 - La Confederazione dispone al momento soltanto di 3340 posti nei CFA permanenti rispetto ai 5000 programmati nel quadro del riassetto
 - La Confederazione, quale prima istanza di competenza per le domande d'asilo e l'accoglienza, svolge un ruolo speciale, con la capacità di rafforzare la resilienza dell'intero sistema d'asilo con sufficienti riserve di alloggi e di personale
 - Per i Cantoni e i Comuni, la messa a disposizione di alloggi idonei all'integrazione per un utilizzo di lungo periodo rappresenta una sfida particolare in considerazione della disponibilità talvolta limitata di spazi abitativi
- Le procedure d'asilo sono state eseguite nel rispetto dei principi dello Stato di diritto, ma nella procedura ampliata i tempi sono stati lunghi (> 1 anno) → onere a carico di Cantoni/Comuni in relazione ad alloggi e integrazione

- ➔ Aspetti generali: garanzia della capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi (cfr. punto seguente)

Garanzia della capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi

Livello Confederazione

- ➔ Garantire i 5000 posti nei CFA senza scendere al di sotto delle capacità minime per tipo di CFA e rispettando lo svolgimento temporale della procedura di approvazione dei piani nel quadro del piano settoriale asilo
- ➔ Verificare l'ipotesi di pianificazione di 24 000 domande d'asilo all'anno, tenendo conto delle fluttuazioni nel corso dell'anno
- ➔ Verificare accuratamente i calcoli del modello graduale → alla convalida dei risultati chiarire le modalità per coprire fabbisogni supplementari di letti e personale

- Creare uno strumento di pianificazione insieme ai Cantoni per una previsione il più possibile vicina alla realtà dei trasferimenti dai CFA ai Cantoni

Livello Cantoni e livello Città e Comuni

- Comunicazione delle capacità di accoglienza (totale alloggi disponibili e liberi, trimestralmente)
- Verificare l'esistenza e l'attualità di una pianificazione di emergenza; all'occorrenza, integrarla e aggiornarla
- Verificare misure per poter disporre rapidamente di alloggi supplementari in caso di aumento straordinario delle domande d'asilo
- Creazione di un proprio modello graduale (per i Cantoni più grandi) per poter valutare il fabbisogno di spazio e di personale in base alle previsioni di uscita della Confederazione

Interazioni tra i livelli statali/collaborazione

- Aggiornamento dei parametri di riferimento per la pianificazione di emergenza con direttive quantitative chiare e definizione di processi e competenze vincolanti nelle diverse situazioni
- Verificare le possibilità che Confederazione, Cantoni e Comuni condividano parte delle risorse di personale e accoglienza esistenti per poter affrontare meglio le strozzature ed evitare trasferimenti anticipati dai CFA ai Cantoni e blocchi di attribuzione da parte di singoli Cantoni
- Verificare modalità per portare avanti un programma di reinsediamento (eventualmente) a regime ridotto anche nei periodi di ingente carico di lavoro per il sistema d'asilo

Orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili

- **Quota di protezione**
 - Con il 54–60%, superiore ai valori programmati (50 %) dall'AGNA
 - Nelle procedure ampliate: 62–72% (bassa al 44 % nel 2024, forse come effetto dei trasferimenti anticipati dai CFA ai Cantoni alla fine del 2022/2023)
 - Gli incentivi per evitare domande d'asilo presumibilmente infondate³, grosso modo, funzionano
 - **Numero di domande presumibilmente infondate**
 - La percentuale di domande d'asilo presumibilmente infondate è notevolmente aumentata negli ultimi due anni (dal 20 % al 30 %)
- Verificare misure per ridurre il numero di domande infondate

Ricorsi e qualità delle procedure d'asilo

- **Quota di ricorsi**
 - La protezione giuridica gratuita si è dimostrata efficace
 - Il rimborso sotto forma di importi forfettari per singolo caso assegnato disincentiva i ricorsi senza speranza
 - **Quota di decisioni rimaste invariate**
 - Poco dopo l'introduzione del riassetto appena al di sotto del valore-obiettivo (>95,5 %), da allora in poi al di sopra
- Nel complesso nessuna necessità d'intervento

³ Per la definizione di «domande d'asilo presumibilmente infondate» cfr. i commenti nella nota a piè di pagina **Fehler! Textmarke nicht definiert.**, pag. 74.

Partenze, rimpatri ed esecuzione degli allontanamenti nel settore dell'asilo

• Partenze e rimpatri

- Dal 2021, aumento annuo delle decisioni esecutive di allontanamento e degli allontanamenti eseguiti
- Insufficienza di basi statistiche per la determinazione di una percentuale di partenze basata su una coorte di persone e necessità di svilupparle

- ➔ La SEM, l'UDSC e i Cantoni devono costruire le necessarie basi di dati per poter calcolare la percentuale di partenze sulla base di una coorte
- ➔ Verificare con quali misure si può aumentare ulteriormente il numero di rimpatri volontari e coatti
- ➔ Chiarire come comportarsi con le persone che sarebbero tenute a lasciare il Paese ma che non possono essere rimpatriate

• Tempi di esecuzione nelle decisioni di allontanamento

- I tempi per l'acquisizione dei documenti (2024: 207 giorni) e per l'organizzazione della partenza dopo l'acquisizione dei documenti (2024: 67 giorni) mostrano un andamento molto positivo e sono circa la metà al di sotto degli obiettivi

- ➔ Proseguire gli sforzi per migliorare la cooperazione con i Paesi d'origine

Statuto di protezione S

• Prima applicazione

- Efficace il coinvolgimento di tutti i soggetti attraverso il SONAS → auspicabile in caso di crisi future
- Proficuo l'impiego del Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S
- Integrazione nel macrosistema asilo insufficiente sul piano concettuale

- Deve essere esaminata l'integrazione coerente dello statuto S nel sistema globale d'asilo
- Valutare la necessità di ulteriori valutazioni per trarre insegnamenti fondamentali dalla prima applicazione, in corso ormai da tre anni

• Procedura fino al rilascio dello statuto di protezione S

- Le acute sfide iniziali sono state risolte
- Tendenza a una verifica più rigorosa dei singoli casi, per via dei profili più complessi e per evitare domande «illegittime» = dispendiose in termini di risorse → numero più elevato di pendenze

- Deve essere verificato l'ordine delle priorità ovvero la possibilità di impiegare personale aggiuntivo nell'area procedurale

• Alloggio

- Evitare che si ripeta una situazione di sovraccarico e flusso eccessivo di persone dai CFA verso i Cantoni, le Città e i Comuni
- In fase iniziale gli alloggi presso privati hanno avuto rilevanza sistemica per garantire capacità di accoglienza sufficienti. In assenza di questa possibilità, molte persone in cerca di protezione non avrebbero avuto un posto in cui stare. L'onere a carico dei Cantoni in termini amministrativi e di consulenza è stato considerevole
- Nessuna estensione generale della modalità di alloggio presso privati, utile però in via complementare in situazioni di emergenza impreviste

- Vedi Capacità di reagire alle fluttuazioni dei carichi nel settore dell'asilo

• Promozione dell'integrazione

- Idoneo il principio del «dual intent» nella contrapposizione tra orientamento al ritorno e integrazione
- La promozione dell'integrazione nell'ambito del programma S ha dato buoni risultati
- Evitare che si ripeta una situazione di sovraccarico e flusso eccessivo di persone dai CFA verso i Cantoni, le Città e i Comuni
- Sono state adottate misure per consolidare e stabilizzare la promozione dell'integrazione nel quadro dello statuto S
- L'elevata frequenza dei viaggi comporta continue notifiche di arrivo e partenza nonché il non presentarsi agli appuntamenti previsti dalle misure di integrazione

- Prevedere una maggiore obbligatorietà delle misure di integrazione (dal capitolo «Cessazione dello statuto S»)

• Cessazione dello statuto S

- In linea di principio, l'elevata frequenza di viaggi all'interno dell'area Schengen non è di per sé problematica, ma in caso di assenze prolungate la concessione viene revocata (mozione Würth 24.3022 e mozione Paganini 24.3035)
 - Lo scenario di base previsto dal piano di abrogazione non è più attuale, ma potrebbe essere per gran parte applicato alla situazione del momento
 - Le somme forfetarie e le strutture del sistema d'asilo per il soccorso d'emergenza non sono adatte alle persone beneficiarie dello statuto S
 - Le persone che hanno beneficiato dello statuto di protezione per almeno cinque anni ricevono un permesso di dimora fino all'abrogazione generale dello statuto di protezione S
 - Il numero record di procedure per casi di rigore che dovranno presumibilmente essere svolte a partire dal 2027 potrebbe mettere a dura prova le strutture ordinarie della Confederazione e dei Cantoni
-
- ➔ Soluzione sostenibile per il sostegno finanziario delle persone nel periodo che intercorre tra la decisione di abrogazione dello statuto di protezione S e il ritorno
 - ➔ Chiarimento dello status giuridico se dopo cinque anni lo statuto S non è ancora abrogato
 - ➔ Soluzione per la gestione del numero presumibilmente elevato di domande per casi di rigore che dovranno essere gestite dai Cantoni e dalla Confederazione a partire dal 2027 nonché soluzione per rispondere alla probabile eterogeneità nell'attuazione del trattamento delle domande per i casi di rigore da parte dei Cantoni

Migrazione irregolare

Ingressi e persone rintracciate tra chi soggiorna irregolarmente

- Decine di migliaia di persone rintracciate dall'UDSC, l'entità effettiva resta difficile da stimare. La stragrande maggioranza sono migranti in transito per i quali la Svizzera non è il Paese di destinazione. → la migrazione irregolare è un fenomeno rilevante
- La necessità d'intervento sotto forma di controlli aggiuntivi/rafforzati deve essere valutata dagli organi decisionali politici. Nota bene:
 - I controlli alle frontiere interne sono consentiti solo in situazioni eccezionali, la misura dovrebbe essere integrata nella riforma del sistema europeo dell'asilo e della migrazione
 - Fabbisogno supplementare di personale presso la Confederazione e gli organi di polizia cantonali
 - Costi economici legati ai ritardi (giornalieri) del traffico di confine

Decisioni di allontanamento e rimpatri nell'ambito di applicazione della LStrl

- **Decisioni esecutive di allontanamento**
 - Dati sul pregresso rilascio delle decisioni di allontanamento incerti
 - Verificare se il passaggio già effettuato a eMap apporta il miglioramento auspicato nella registrazione delle decisioni esecutive di allontanamento
 - Gestione delle decisioni di allontanamento diversa da un Cantone all'altro
 - Verificare l'utilità di uniformare i sistemi
 - L'attuale normativa relativa alla competenza per le decisioni di allontanamento tra i Cantoni potrebbe contenere disincentivi
 - Verificare la normativa alla ricerca di eventuali disincentivi e, se necessario, adeguarla
- **Ritorno**
 - Nel confronto tra i Paesi europei la Svizzera è tra quelli di maggior successo insieme agli Stati scandinavi
 - Verificare misure supplementari che permettano di incrementare e accelerare l'esecuzione
 - Verificare i motivi per cui i livelli di esecuzione 1–4 denotano frequenze così diverse tra il settore dell'asilo e la LStrl e se se ne possono ricavare misure concrete per i due settori

Sicurezza

- Il numero di imputati⁴ (per reati) è elevato nel gruppo della popolazione inserita nel sistema dell'asilo, più elevato tra le persone con procedura d'asilo in corso e particolarmente elevato tra le persone provenienti da Stati nordafricani → impatta sul senso di sicurezza della popolazione, spese ingenti per la polizia cantonale e comunale
- Verificare quali ulteriori misure sono possibili per ridurre la criminalità fra le persone inserite nel sistema dell'asilo

⁴ Cfr. al riguardo anche i commenti nella nota a piè di pagina **Fehler! Textmarke nicht definiert.**, pag. 108.

Oneri a carico del sistema dell'asilo dovuti a domande che si ipotizza si riveleranno infondate

- La quota delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno infondate è in aumento dal 2020, attestandosi nel 2024 al 29 % (stralci inclusi) → impiego di risorse che potrebbero essere utilizzate per il trattamento delle domande d'asilo fondate
- Verificare in che modo si potrebbero proteggere meglio le strutture d'asilo da domande presumibilmente infondate
- In questo contesto si dovrebbero tenere in considerazione le corrispondenze tra i «contenitori» settore dell'asilo e migrazione irregolare

Integrazione

Necessità d'intervento generali

- ➔ Il processo di integrazione per le persone con prospettiva di rimanere deve iniziare il prima possibile.
- ➔ Occorrono misure di integrazione più mirate ed efficaci, che coinvolgano anche i gruppi difficilmente raggiungibili, verificando anche incentivi ed eventuali obblighi di partecipazione e assicurando la conciliabilità con le mansioni familiari.
- ➔ Occorre migliorare ulteriormente il coordinamento tra i settori: alloggio, assistenza, aiuto sociale e promozione dell'integrazione.

Promozione delle competenze linguistiche

La promozione delle competenze linguistiche delle persone rifugiate funziona bene, circa 3 rifugiati su 4 raggiungono l'obiettivo di promozione linguistica fissato nell'ambito dell'AIS – un valore record nel confronto internazionale.

- La percentuale di AP/R di età superiore ai 16 anni che hanno frequentato un corso di lingua si aggirava tra il 2020 e il 2023 intorno al 70 %.
 - Per la prima coorte promossa secondo gli standard dell'AIS (2020), il 77 % delle persone rifugiate raggiunge almeno il livello linguistico A1 dopo tre anni.
 - Tra il 2020 e il 2023 sono fuggite verso la Svizzera molte persone analfabete (tra l'11 % e il 23 % degli AP/R), la promozione delle loro competenze linguistiche rappresenta una sfida particolare.
 - La pressione al risparmio e l'obiettivo di un'integrazione rapida (piuttosto che duratura) nel mercato del lavoro comportano il rischio che i rifugiati entrino nel mercato del lavoro prima di avere conoscenze sufficienti della lingua. Ciò può congelare nel tempo una situazione di lavoro precario e rendere più difficile l'uscita definitiva dal sistema di aiuto sociale nonché l'integrazione nella società.
- ➔ Occorre chiarire quali gruppi di rifugiati non raggiungono l'obiettivo AIS e per quali motivi e valutare misure per contrastare il fenomeno. Nell'analisi va tenuto conto anche delle differenze di genere.
 - ➔ Occorre verificare in che misura la promozione delle competenze linguistiche possa essere strutturata come un processo a lungo termine e orientato alla formazione, che vada oltre il raggiungimento delle competenze di base e sia maggiormente indirizzato agli obiettivi formativi e professionali individuali.

Apprendimento precoce della lingua

In merito al raggiungimento degli obiettivi AIS, si può affermare quanto segue.

- Con l'introduzione dell'AIS si è riusciti a dare maggior peso all'integrazione dei bambini di età compresa tra 0 e 4 anni. Il numero di bambini che hanno partecipato a una misura di apprendimento precoce della lingua è aumentato.
- Si può presumere che i Cantoni, le Città e i Comuni che hanno introdotto la cosiddetta frequenza obbligatoria raggiungeranno l'obiettivo AIS.
- In tutta la Svizzera, tuttavia, meno del 50 % dei bambini usufruisce di una misura. In più, si tratta spesso di offerte la cui efficacia in termini di promozione della conoscenza della lingua non è chiara. Le differenze tra i Cantoni sono notevoli.

- ➔ Sebbene l'utilità di un sostegno precoce ai fini delle pari opportunità – ad esempio nel contesto scolastico – sia indiscutibile e scientificamente dimostrata, l'accesso a servizi di alta qualità per la custodia extrafamiliare dei bambini rimane insufficiente per molte famiglie rifugiate. Occorre esaminare come eliminare efficacemente le attuali barriere, in particolare la mancanza di posti di custodia per bambini e gli ostacoli finanziari.
- ➔ Per sfruttare meglio il potenziale insito nella promozione nella prima infanzia, andrebbero valutate modalità per rendere le misure vincolanti e per integrarle nelle strutture ordinarie.

Potenziale in ambito formativo

Si è riusciti ad aumentare in misura considerevole il numero di giovani rifugiati che seguono una formazione di livello secondario II.

- La percentuale di adolescenti e giovani adulti raggiunti dalle offerte è notevolmente aumentata, passando dal 40 % circa nel 2020 a oltre il 65 % nel 2023.
 - A due anni dall'ingresso in Svizzera, il 48 % degli AP/R arrivati nel 2020 seguiva già una formazione di livello secondario II o un'offerta di preparazione; rispetto alla coorte di ingressi del 2013 la percentuale è quasi raddoppiata.
 - Si evidenzia un divario sia in termini di età che di genere: a differenza degli adolescenti, l'integrazione dei giovani adulti in una formazione professionale è meno efficace. Le donne rifugiate frequentano un programma di formazione di livello secondario II con una frequenza significativamente inferiore rispetto agli uomini.
 - Molti giovani adulti, anziché seguire una formazione, lavorano in settori a bassa retribuzione, perché spesso hanno obblighi finanziari nei confronti dei familiari che vivono nel loro Paese d'origine.
- ➔ Sono necessari modelli di formazione compatibili con le realtà familiari e finanziarie dei giovani rifugiati. L'accesso all'istruzione deve essere promosso in modo mirato, in particolare per le giovani donne.
 - ➔ Occorre esaminare come rendere più vincolante il completamento di una formazione di livello secondario II e come agevolarlo sul piano strutturale, ad esempio attraverso adeguati sistemi di incentivazione, offerte di assistenza o modalità didattiche flessibili.
 - ➔ L'accompagnamento individuale durante la formazione e al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro dovrebbe essere intensificato.
 - ➔ Occorre chiarire in che modo le aziende possano essere informate del potenziale dei giovani rifugiati e sensibilizzate alla messa a disposizione di posti di formazione.

Potenziale in ambito occupazionale

Dall'introduzione dell'AIS, gli AP/R entrano nel mercato del lavoro con una velocità e un'intensità significativamente maggiori. L'obiettivo AIS di un tasso di occupazione del 50 % verrà presumibilmente non solo raggiunto, ma addirittura superato. Nel confronto internazionale, in Svizzera l'integrazione duratura delle persone rifugiate nel mercato del lavoro funziona complessivamente molto bene (2° posto tra i Paesi OCSE).

- Si osserva un netto aumento della partecipazione a misure di integrazione orientate al mercato del lavoro: la percentuale di persone raggiunte è aumentata dal 26 % (2020) a oltre il 46 % (2023), quindi è più che raddoppiata.

- Il 45 % degli AP/R entrati in Svizzera nel 2020 svolge, a distanza di quattro anni, un'attività lucrativa. Rispetto alla coorte del 2016, si tratta di ben 10 punti percentuali in più. Le coorti più recenti del 2021, 2022 e 2023 confermano questa tendenza.
 - Ciò è particolarmente degno di nota se si considera che molti AP/R hanno alle spalle meno di sei anni di istruzione scolastica e poca esperienza lavorativa.
 - Si osservano tuttavia grandi differenze per genere ed età: nella coorte degli ingressi del 2020, a quattro anni dall'arrivo svolgeva un'attività lucrativa il 21 % delle donne e il 61 % degli uomini; negli ultimi tempi questo divario di genere è tendenzialmente aumentato. Quattro anni dopo l'ingresso, lavorava oltre il 60 % delle persone di età compresa tra i 16 e i 25 anni, ma solo il 30 % delle persone di età superiore ai 45 anni.
 - L'occupazione e il reddito di AP/R sono spesso precari: solo un terzo circa di coloro che sono entrati nel 2016 svolgeva un'attività lucrativa continuativa nel 6° e 7° anno; il 74 % di coloro che sono entrati nel 2020 guadagnava dopo tre anni meno di 3000.– franchi al mese.
 - Dall'introduzione dell'AIS le persone rifugiate riescono più rapidamente a rendersi indipendenti dall'aiuto sociale.
- ➔ Per un'integrazione duratura nel mercato del lavoro è necessario promuovere sistemi incentivanti direttamente sul posto di lavoro («training on the job» e «supported employment») nonché attività di accompagnamento a 360° continuative nel tempo, non solo in fase di inserimento, ma anche a garanzia del mantenimento del posto di lavoro e per l'acquisizione di ulteriori qualifiche.
- ➔ È essenziale avviare misure mirate per ridurre il divario di genere e il divario di età.
- ➔ Per evitare nel tempo una dequalificazione sono necessari percorsi più flessibili per il riconoscimento delle qualifiche e un rapido accesso a lavori affini alle qualifiche possedute. Si dovrebbero valutare possibilità per identificare in modo più sistematico le competenze acquisite dalle persone rifugiate in contesti non formali e riconoscere i titoli di cui sono già in possesso.
- ➔ Per l'integrazione nel mercato del lavoro sono determinanti: buone condizioni d'impiego, incentivi promossi dalle aziende o settoriali (corsi di lingua, mentoring, ecc.) e un generale atteggiamento di apertura da parte dei datori di lavoro. È per questo motivo che il mondo dell'industria dovrebbe essere maggiormente coinvolto nell'attuazione dell'AIS.
- ➔ Per l'avanzamento professionale sono spesso necessarie conoscenze linguistiche migliori. Va promosso l'accesso a corsi di lingua di livello più avanzato a partire dal B1/B2.

Partecipazione sociale

In merito al raggiungimento degli obiettivi AIS, si può affermare quanto segue.

- Dall'introduzione dell'AIS, è aumentato notevolmente il numero di AP/R che partecipano a misure di integrazione sociale: tra il 2020 e il 2023 si è passati da 1839 a 6050 persone e la percentuale è cresciuta da uno scarso 11 % al 24 %.
- L'indagine dell'UST «Convivenza in Svizzera» mostra che, per quanto la maggior parte della popolazione si dichiara aperta alle diversità, dal 2020 gli atteggiamenti xenofobi sono tendenzialmente in aumento.
- Con poche eccezioni, né la Confederazione né i Cantoni dispongono di una strategia per l'attuazione di questo obiettivo dell'AIS. Le competenze sono spesso poco chiare o frammentate, singoli progetti e iniziative locali sono di tipo puntuale e quindi limitati nell'efficacia. Il potenziale della società civile (p. es. vita associativa, aiuto di vicinato, volontariato), dell'economia (p. es. mentoring in azienda) e delle persone rifugiate non viene sfruttato sistematicamente.

- Un'integrazione duratura può riuscire solo se le persone rifugiate sono anche socialmente e culturalmente coinvolte e non discriminate.
 - Le persone rifugiate devono spesso affrontare traumi e stress psicosociali, il che rende più difficile la loro partecipazione a misure di integrazione.
- ➔ Occorre esaminare come coinvolgere maggiormente le persone rifugiate nella pianificazione e nell'attuazione delle misure di integrazione.
 - ➔ Sono necessarie offerte psicosociali a bassa soglia e rispondenti alle reali esigenze dei gruppi target per contrastare precocemente l'isolamento e il peso che grava su queste persone.
 - ➔ Occorre istituire un monitoraggio della partecipazione sociale per poter individuare tempestivamente sviluppi e sfide rilevanti.
 - ➔ Sono inoltre necessari approcci concreti per combattere le strutture razziste nella vita di tutti i giorni.

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Nel quadro di due Conferenze nazionali dedicate al settore dell'asilo (21 gennaio 2013 e 28 marzo 2014), Confederazione, Cantoni, Città e Comuni hanno approvato i parametri del progetto per la velocizzazione delle procedure d'asilo e definito un piano globale per la relativa attuazione.

Nella votazione finale del 25 settembre 2015 il Parlamento ha approvato il progetto di velocizzazione delle procedure d'asilo (RU 2016 3101), poi confermato dal 66,8 % delle elettrici e degli elettori e da tutti i Cantoni nella votazione popolare tenutasi il 5 giugno 2016.

Il riassetto del settore dell'asilo è entrato in vigore il 1° marzo 2019; due mesi dopo, il 1° maggio 2019, è stata introdotta l'Agenda Integrazione. A sei anni dall'entrata in vigore dei due atti normativi, l'organo direttivo⁵ della «strategia globale per l'asilo» invita a un'attenta analisi.

1.2 Obiettivi, compiti e delimitazioni

a) Obiettivi

L'obiettivo dell'analisi è fornire ai tre livelli statali Confederazione, Cantoni, Città e Comuni una valutazione congiunta relativa ai punti di forza e di debolezza – valutando cosa si è dimostrato efficace e dove sono emerse nuove problematiche – nonché delle necessità d'intervento nel settore dell'asilo, della migrazione e dell'integrazione dopo l'attuazione del riassetto. Sulla base di questa valutazione sarà poi finalizzata la strategia sovraordinata e sviluppato un piano di attuazione con misure volte a ottimizzare il sistema dell'asilo.

b) Compiti

L'analisi si concentra su quattro aspetti: settore dell'asilo, statuto di protezione S, migrazione irregolare e integrazione. Estendendosi da marzo 2019⁶ fino alla fine del 2024, copre i seguenti eventi particolarmente significativi dal punto di vista della politica in materia d'asilo:

- introduzione del programma di riassetto e dell'Agenda Integrazione Svizzera nella primavera 2019

⁵ L'organo direttivo è stato istituito quale organo di direzione politica nel quadro del riassetto del settore dell'asilo. Esso dirige anche l'elaborazione della strategia globale per l'asilo ed è composto da rappresentanti del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), dai vertici della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti di giustizia e polizia (CDDGP), nonché dall'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) e dall'Unione delle Città Svizzere (UCS).

⁶ Nel settore dell'integrazione a partire dalla data di attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera (1° gennaio 2020).

- pandemia di coronavirus da febbraio/marzo 2020 a febbraio 2022⁷
- prima attivazione dello statuto di protezione S a seguito della guerra in Ucraina da marzo 2022
- forte aumento generale delle domande d'asilo a partire dalla metà del 2022

L'analisi proposta mette in luce i seguenti punti:

- andamento nel tempo
- punti di forza e risultati raggiunti
- identificazione degli elementi centrali e delle necessità d'intervento

c) Delimitazioni

Conformemente al mandato conferito, la presente analisi, articolata nei quattro aspetti settore dell'asilo, statuto di protezione S, migrazione irregolare e integrazione, si concentra in primo luogo sul raggiungimento degli obiettivi generali così come sono stati definiti nel programma di riassetto del settore dell'asilo e nell'Agenda Integrazione. Lo studio si propone inoltre di indagare la collaborazione tra i tre livelli statali, compresi i diversi punti di contatto. Il rapporto non ha dunque la pretesa di fornire un'analisi completa di tutti gli ambiti tematici riguardanti il settore dell'asilo, la migrazione e l'integrazione.

Esso intende piuttosto esaminare in modo approfondito alcuni ambiti tematici selezionati inerenti ai quattro aspetti, analizzandone solo marginalmente altri (p. es. sotto forma di brevi digressioni) e tralasciando del tutto determinate problematiche (come p. es. le questioni finanziarie o il grado di copertura delle indennità federali [p. es. le somme forfettarie globali, quelle per il soccorso d'emergenza e per l'integrazione]⁸, la qualità dell'alloggio e dell'assistenza nel settore dell'asilo a tutti e tre i livelli statali, la sistemazione di richiedenti l'asilo particolarmente renitenti, la gestione dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati [RMNA] o delle persone vulnerabili, l'organizzazione e la garanzia dell'assistenza sanitaria, l'istruzione e la formazione nel sistema ordinario, la partecipazione dei rifugiati all'organizzazione della loro vita quotidiana).

La delimitazione scelta per l'analisi non costituisce un pregiudizio per la strategia globale. Si dovrà decidere a tal proposito quali (ulteriori) ambiti tematici dovranno confluire e con quale livello di approfondimento.

⁷ Per circoscrivere il periodo della pandemia di Covid si prendono a riferimento le seguenti date: 18 febbraio 2020 (il Consiglio federale vieta tutti gli eventi con più di 1000 persone in Svizzera) e 16 marzo 2020 (il Consiglio federale decide di applicare il diritto di necessità [ad es. bar, ristoranti e discoteche possono ospitare al massimo 50 persone contemporaneamente]) fino al 22 marzo 2021 (le restrizioni agli incontri tra familiari e amici vengono gradualmente ritirate), 16 febbraio 2022 (il Consiglio federale revoca gran parte delle misure di protezione contro il coronavirus). È soggetto all'organo direttivo (cfr. nota a piè di pagina 5) e segue a livello dirigenziale i lavori della strategia globale per l'asilo.

⁸ Il grado di copertura delle somme forfettarie globali è attualmente oggetto di un progetto separato gestito in collaborazione da SEM, UST e Cantoni. La verifica dell'evoluzione dei costi per il soccorso d'emergenza avviene da oltre 20 anni con il coinvolgimento della CDOS e della CDDGP nell'ambito del monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale.

1.3 Procedura metodologica

Il rapporto è stato elaborato in tre fasi.

a) Fase 1: inizializzazione e idea concettuale

Nella fase 1 (febbraio 2025), l'Organo tripartito Asilo (OT Asilo)⁹ ed Ecoplan hanno discusso e approvato, in occasione di una riunione, i compiti, l'articolazione del mandato e la procedura metodologica. Successivamente la SEM ha preparato per Ecoplan diversi documenti relativi ai singoli ambiti tematici del settore dell'asilo, dello statuto di protezione S e della migrazione irregolare, raccogliendoli in una ventina di input paper.¹⁰ Alla fine di marzo la SEM ha inoltre inviato a Ecoplan un elenco di documenti da esaminare.

b) Fase 2: esecuzione dell'analisi

All'inizio di aprile 2025 Ecoplan ha cominciato a lavorare sui contenuti, visionando in una prima fase oltre 80 documenti. Sulla base di questi documenti Ecoplan ha stilato un input paper sui tre aspetti: settore dell'asilo, statuto di protezione S e migrazione irregolare, e tenuto poi cinque colloqui bilaterali con i rappresentanti di SEM, CDDGP, ACS, CDOS e UCS per discutere e ottenere un parere sull'orientamento generale dell'analisi, sugli ambiti tematici trattati fino a quel momento, sulle conoscenze acquisite e sulle necessità d'intervento individuate.

Facendo tesoro dei riscontri ricevuti, è stata redatta una prima bozza parziale del rapporto di analisi con i capitoli 3–5 della presente pubblicazione.

c) Fase 3: convalida dei risultati

La bozza parziale è confluita nel primo workshop organizzato all'inizio di maggio 2025. Oltre ai membri dell'OT Asilo, vi hanno partecipato anche una rappresentante dell'ACNUR e una rappresentante dell'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR). Nel workshop sono state discusse le conoscenze acquisite e le necessità d'intervento sui singoli ambiti tematici contenuti nei capitoli 3–5 e si è proceduto, ove possibile, con la finalizzazione degli stessi. Sono stati inoltre tracciati i limiti contenutistici del rapporto e si è parlato delle eventuali integrazioni da apportare.

Sulla base dei risultati del primo workshop ne è stata redatta una prima versione completa. La bozza del rapporto è stata discussa e messa a punto con i membri dell'OT Asilo durante il secondo workshop tenutosi a metà giugno 2025. Dopodiché, alla fine di giugno 2025, si è proceduto con la stesura finale.

⁹ L'OT Asilo è composto da rappresentanti della Segreteria generale (SG) della CDOS, della SG CDDGP, dei vertici di UCS e ACS, della SG DFGP e della direzione della SEM.

¹⁰ L'aspetto integrazione (capitolo 6) è stato elaborato dalla Segreteria generale della Conferenza dei governi cantonali (CdC).

1.4 Struttura del rapporto

Il rapporto è strutturato come segue:

- nel capitolo 2 sono illustrati gli obiettivi e gli elementi essenziali del riassetto del settore dell'asilo nonché l'Agenda Integrazione.
- dal 3° al 6° capitolo è riportata l'analisi di ciascun aspetto preso in esame (settore dell'asilo, statuto di protezione S, migrazione irregolare e integrazione), con una presentazione degli sviluppi occorsi nel periodo 2019–2024, delle conoscenze acquisite e delle necessità d'intervento individuate.

2 Riassetto del settore dell'asilo e Agenda Integrazione Svizzera

2.1 Obiettivi del riassetto

Con il riassetto del settore dell'asilo sono stati perseguiti i seguenti obiettivi:¹¹

- 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.

2.2 Caratteristiche della nuova procedura d'asilo

2.2.1 Sintesi della procedura

Per poter eseguire le procedure d'asilo rapidamente e nel rispetto dei principi dello Stato di diritto, occorre un sistema rigoroso e temporalmente scandito a tutti i livelli (cfr. figura che segue).¹²

- **Fase preparatoria:** entro 72 ore dalla presentazione della domanda, tutti i richiedenti l'asilo sono assegnati a un centro federale d'asilo con funzione procedurale, gestito dalla Confederazione in una delle sei regioni procedurali (cfr. capitolo seguente). Nel centro federale d'asilo con funzione procedurale (CFA c.p.) si svolgono, entro 10 o 21 giorni lavorativi, gli accertamenti preliminari necessari all'esecuzione della procedura d'asilo vera e propria.¹³
- **Procedura Dublino:** se un richiedente l'asilo ha già precedentemente presentato domanda d'asilo in un altro Stato Dublino (o ha fatto ingresso irregolarmente nello spazio Schengen da quello Stato), viene avviata una cosiddetta procedura Dublino. Il rinvio nello Stato

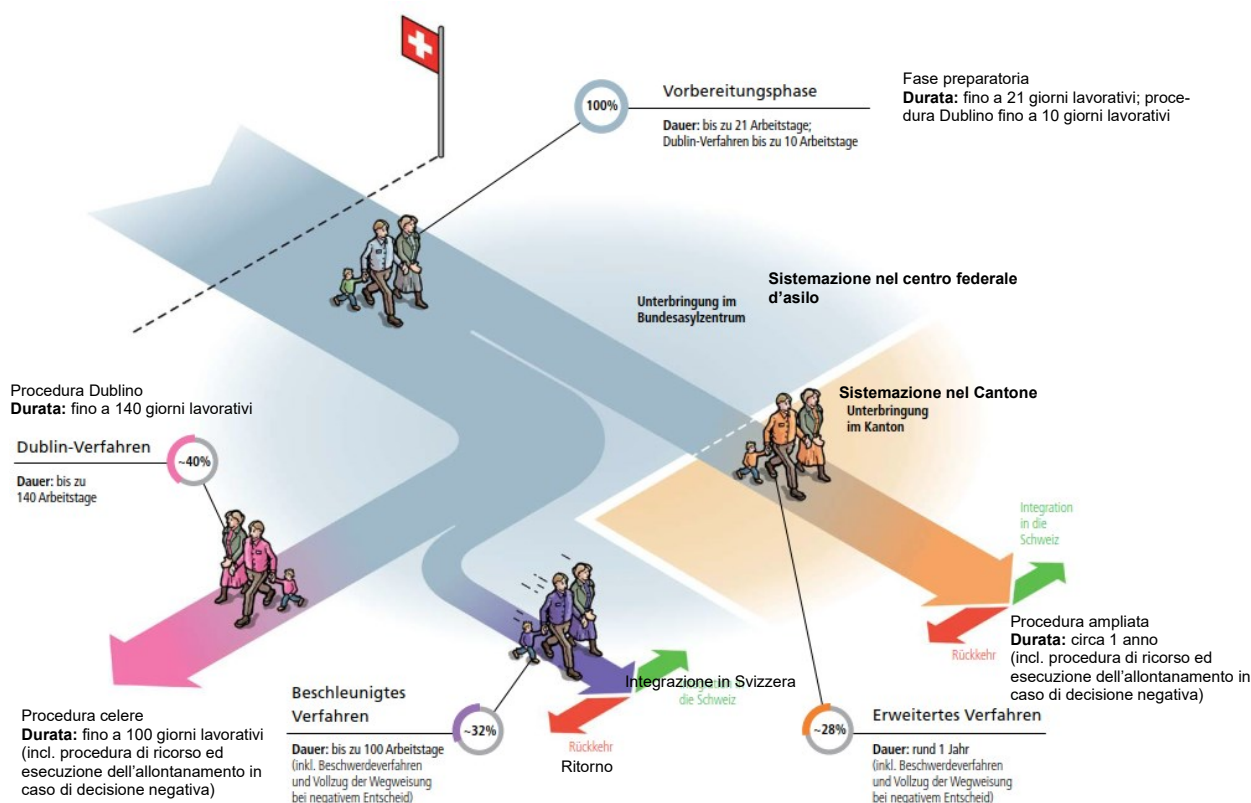
¹¹ Cfr. Ecoplan (2014) o Gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell'asilo (AGNA) (2014), Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo, rapporto finale. Il Gruppo di lavoro era composto da rappresentanti delle seguenti istituzioni: Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Associazione dei Comuni Svizzeri, Unione delle Città Svizzere (UCS), uffici cantonali della migrazione, servizi sociali cantonali, coordinatrici e coordinatori cantonali dell'asilo, Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione (ASM), Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, Consiglio comunale di Zurigo.

¹² Ripreso per gran parte da Segreteria di Stato della migrazione (SEM); Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP); Conferenza delle direttrici e dei direttori delle opere sociali (CDOS) (2018).

¹³ 10 giorni lavorativi per le procedure Dublino, 21 per le procedure celeri e le procedure ampliate.

Dublino di competenza avviene previo consenso alla riammissione da parte di quest'ultimo. Rispetto al passato, si rinuncia in questi casi all'attribuzione cantonale. Ove possibile, il rinvio avviene direttamente dal centro federale d'asilo. Se la procedura Dublino non può essere espletata, si passa all'esecuzione di una procedura celere o ampliata.

Figura 2-1: Procedura d'asilo secondo il nuovo assetto



Fonte: Segreteria di Stato della migrazione (SEM); Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantionali di giustizia e polizia (CDDGP); Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantionali delle opere sociali (CDOS) (2018)

- **Procedura celere:** al termine della fase preparatoria si svolge, in un iter breve e strutturato, l'audizione sui motivi d'asilo. Se i fatti sono chiari, la procedura celere prevede che la decisione d'asilo venga presa di prima istanza entro otto giorni lavorativi direttamente nel centro federale d'asilo. In caso di decisione d'asilo positiva o di ammissione provvisoria, l'attribuzione cantonale avviene secondo un principio di proporzionalità alla popolazione. Se la decisione è negativa, viene effettuato nel più breve tempo possibile l'allontanamento direttamente dal centro federale d'asilo. La durata massima complessiva della permanenza nei centri federali d'asilo è di 140 giorni.¹⁴ Nel caso in cui non sia possibile eseguire l'allontanamento entro questo termine o in quel momento non si può ancora prevedere quando la persona tenuta a partire potrà effettivamente farlo, questa viene espulsa dal centro federale

¹⁴ Il soggiorno di 140 giorni nel CFA può essere adeguatamente prolungato soltanto se consente di concludere rapidamente la procedura d'asilo o di eseguire l'allontanamento.

d'asilo e trasferita nel Cantone di competenza. In casi come questo, l'esecuzione dell'allontanamento spetta al Cantone d'ubicazione del centro federale d'asilo, cui i richiedenti l'asilo respinti possono, se necessario, anche chiedere soccorso d'emergenza. Il Cantone di ubicazione riceve un compenso per l'esecuzione di tale compito.

- **Procedura ampliata:** se dopo l'audizione sui motivi d'asilo sono necessari ulteriori accertamenti, viene eseguita una procedura d'asilo ampliata. La Confederazione assegna i richiedenti l'asilo in questione a un Cantone, il quale, mentre la SEM procede con gli ulteriori accertamenti, si occupa dell'alloggio e dell'assistenza. L'obiettivo è fare in modo che nella procedura ampliata si pervenga a una decisione di prima istanza a due mesi dall'attribuzione cantonale. Il Cantone di attribuzione resta competente per le fasi successive (integrazione o esecuzione dell'allontanamento) sia che la decisione d'asilo sia positiva sia che sia negativa.

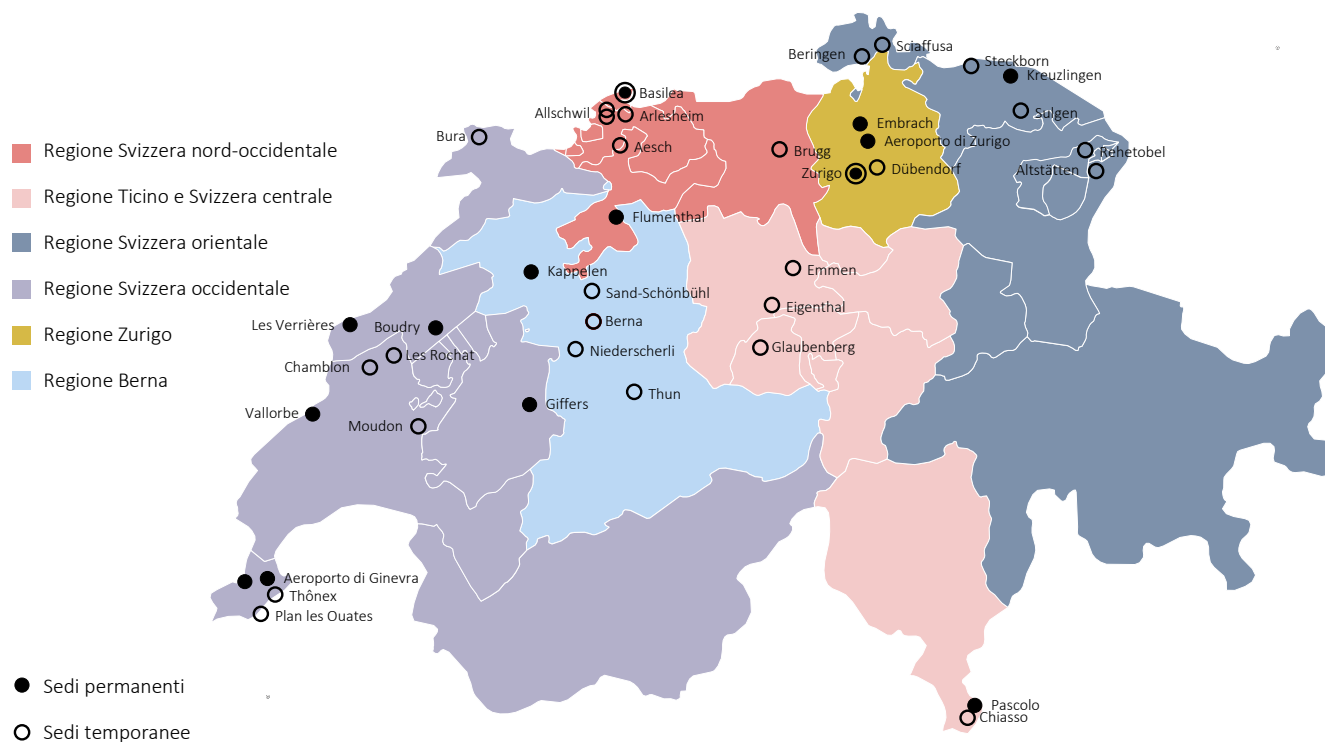
2.2.2 Regioni procedurali per l'asilo e centri federali d'asilo

Per realizzare l'auspicata celerità ed eseguire le procedure d'asilo nel rispetto dei principi dello Stato di diritto occorre che i richiedenti l'asilo risiedano in una struttura centrale per la fase preparatoria e, nei limiti del possibile, fino alla decisione di prima istanza. Per poter passare al nuovo sistema, la Svizzera verrà suddivisa in sei regioni d'asilo (cfr. Figura 2-2) e in ogni regione verranno realizzati da due a cinque centri federali d'asilo (CFA): un CFA per l'esecuzione delle procedure d'asilo (CFA c.p.) e almeno un centro federale d'asilo per la sistemazione delle persone in attesa di decisione d'asilo o che devono lasciare la Svizzera (CFA s.p.). Inoltre, in tutta la Svizzera opereranno due centri speciali (Cesp) per l'alloggio dei richiedenti l'asilo che disturbano la quiete e l'ordine pubblici o il regolare funzionamento del centro.¹⁵

Lo stato di avanzamento dell'attuazione è visibile nella figura seguente. In tutte e sei le regioni sono operativi almeno due CFA. In parte si tratta, però, di strutture temporanee, con le regioni Svizzera orientale, Ticino e Svizzera centrale, in particolare, dove manca ancora un secondo CFA permanente. La questione del numero dei posti disponibili permanentemente e temporaneamente sarà approfondita nel capitolo 3.3.2.

¹⁵ Tuttavia, per rendere i processi operativi il più efficienti possibile e garantire la capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi, le categorie dei CFA devono essere permeabili. Per questo motivo la nuova legge sull'asilo non distingue tra centri federali d'asilo con e senza funzione procedurale. Vengono disciplinati separatamente solo i Cesp.

Figura 2-2: Le sei regioni d’asilo con i centri federali d’asilo (CFA) (ultimo aggiornamento: 4 giugno 2025)



Fonte: SEM

2.2.3 Competenze in materia di alloggio e assistenza a livello cantonale e comunale

La

Figura 2-3 seguente fornisce una panoramica dell'organizzazione e delle competenze in materia di alloggio e assistenza a livello cantonale e comunale nel periodo di 5 o 7 anni in cui la Confederazione versa le somme forfettarie globali.¹⁶ L'immagine mostra come a livello cantonale e comunale esista una grande varietà di strutture organizzative.¹⁷

- In alcuni Cantoni (AI, BE, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, OW, SH¹⁸, TI, UR, VD, VS, ZG) il Cantone è responsabile di fornire alloggio e assistenza ai richiedenti l'asilo, R e AP, per l'intero periodo di versamento delle somme forfettarie globali.¹⁹ Diversi Cantoni delegano a terzi, in tutto o in parte, questi compiti conferendo mandati di prestazione (p. es. BE²⁰, BS, FR, NE, TI, UR, VD, ZG). Spesso, ma non sempre, per l'alloggio e l'assistenza trova anche applicazione in questi Cantoni²¹ un sistema a due fasi (cfr. spiegazioni che seguono).
- In diversi Cantoni (AR, BL, SO²², SZ, TG²², ZH) il sistema a due fasi comporta anche un passaggio di competenze: nella prima fase dell'accoglienza il Cantone è responsabile dell'alloggio e dell'assistenza e a tal fine si avvale spesso di alloggi collettivi²³. In una seconda fase la competenza viene trasferita ai Comuni. A partire da quel momento i richiedenti l'asilo vengono sistemati per lo più in alloggi individuali.²⁴ Alcuni Cantoni prevedono che l'uscita verso i Comuni avvenga solo al sopraggiungere di una decisione d'asilo positiva e che precedentemente i richiedenti l'asilo rimangano invece in alloggi collettivi.²⁵
- In un'altra categoria di Cantoni (AG, GR, SG), la ripartizione delle competenze tra Cantone e Comuni dipende dallo statuto della persona (richiedente l'asilo, AP, R, statuto di protezione S) o dal gruppo di persone (ad es. RMNA).

Trascorso il periodo di 5 o 7 anni di versamento della somma forfettaria globale, in diversi Cantoni la competenza per l'aiuto sociale nel settore dell'asilo passa alle Città e ai Comuni (non presente nella figura), in aggiunta a quei Cantoni in cui le Città e i Comuni hanno la

¹⁶ La Confederazione indennizza i Cantoni per l'alloggio e l'assistenza di R e AP rispettivamente nei primi 5 e 7 anni con le cosiddette somme forfettarie globali. I Cantoni possono trasferire in tutto o in parte queste somme ai Comuni o a terzi, se li hanno incaricati di fornire aiuto sociale.

¹⁷ La compilazione si basa su un rilevamento effettuato dalla CDOS nel 2025 nell'ambito del progetto «Analisi del grado di copertura delle somme forfettarie globali» in collaborazione con la CDOS e la SEM. Per quanto riguarda il Cantone NW non sono disponibili dati sulla struttura organizzativa a livello cantonale o comunale.

¹⁸ Per quanto le disposizioni della legge cantonale in materia di aiuto sociale prevedano che la competenza per l'assistenza all'asilo e ai rifugiati spetti formalmente ai Comuni, nel quadro del riassetto questi ultimi hanno delegato l'assistenza all'asilo e ai rifugiati all'ufficio del servizio sociale cantonale.

¹⁹ Nel Cantone LU la competenza si estende oltre il periodo di versamento della Confederazione e passa ai Comuni per eventuali prestazioni di aiuto sociale solo 10 anni dopo l'ingresso in Svizzera.

²⁰ Il Cantone BE collabora con partner regionali.

²¹ Ad esempio, i Cantoni GE, OW e UR non prevedono un sistema a due fasi.

²² Sono esclusi dal passaggio di competenza ai Comuni nella seconda fase gli RMNA, che restano nella sfera di responsabilità del Cantone.

²³ Gli alloggi collettivi sono strutture di accoglienza che generalmente ospitano almeno 20 persone.

²⁴ Anche in questa categoria di Cantoni o Comuni, la fornitura della prestazione viene spesso delegata a terzi o è soggetta a contratti di prestazione.

²⁵ A seconda della situazione del mercato immobiliare, anche dopo il trasferimento nei Comuni alcune persone dovranno continuare a essere alloggiate in spazi collettivi del Comune.

responsabilità di fornire l'aiuto sociale già durante il periodo di versamento della somma forfetaria globale.

Figura 2-3 Organizzazione dell'alloggio e dell'assistenza a livello cantonale/comunale nel periodo di 5 o 7 anni di versamento delle somme forfettarie globali da parte della Confederazione

Periodi di versamento della durata di 5 o 7 anni della somma forfettaria globale		
Cantone	Fase 1 (prima della decisione d'asilo, generalmente sistemazione in alloggi collettivi)	Fase 2 (dopo la decisione d'asilo, per lo più modalità abitative individuali)
AG		- Cantone: N, RMNA, persone tenute a partire - Comuni: B, F, S - con parziale conferimento a terzi
AI	<i>Nessun sistema a due fasi, competenza ininterrotta in capo al Cantone</i>	
AR		- Cantone: RMNA (conferimento a terzi) - Comuni: N, F (persone ammesse provvisoriamente), S - Terzi su incarico dei Comuni: B, F (rifugiati ammessi provvisoriamente)
BE		
BL		
BS		
FR		
GE	<i>Nessun sistema a due fasi, competenza ininterrotta in capo al Cantone</i>	
GL		
GR		- Cantone: N, F - Comuni (non appena si dispone di un'abitazione propria): B, F con R
JU	<i>Conferimento a terzi da parte del Cantone</i>	<i>Conferimento a terzi da parte del Cantone</i>
LU		
NE		
NW	<i>Nessun sistema a due fasi, competenza ininterrotta in capo al Cantone</i>	
OW	<i>Nessun sistema a due fasi, competenza ininterrotta in capo al Cantone</i>	
SG	- Cantone: procedura ampliata + soccorso d'emergenza - Comuni (tramite TISG): procedura celere (se positiva) + RMNA	- Cantone: soccorso d'emergenza (persone con decisione negativa) - Comuni (tramite TISG): persone con diritto di rimanere (RMNA, AP, R)
SH ¹		
SO		Esclusi RMNA (restano di competenza del Cantone)
SZ		
TG		Esclusi RMNA (restano di competenza del Cantone)
TI		
UR	<i>Nessun sistema a due fasi, competenza ininterrotta in capo al Cantone</i>	
VD		
VS		
LD		
ZH		

1: Secondo la legge cantonale in materia di aiuto sociale, la competenza spetta in realtà ai Comuni, ma nel quadro del riassetto dell'asilo i Comuni hanno delegato il compito all'ufficio del servizio sociale cantonale.

	Competenza cantonale
	Competenza comunale
	Competenza ripartita a seconda dello statuto del richiedente l'asilo

Legenda: N=richiedenti l'asilo (permesso N); B = rifugiati riconosciuti (concessione dell'asilo con permesso B); F= stranieri ammessi provvisoriamente (permesso F); F con R = rifugiati riconosciuti con ammissione provvisoria come rifugiati (permesso F); RMNA = richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati; TISG = associazione promotrice dei progetti di integrazione San Gallo

Excursus: i principali tipi di permesso disponibili in Svizzera per le straniere e gli stranieri

La seguente ricapitolazione offre una panoramica dei principali tipi di permesso per straniere e stranieri disponibili in Svizzera e illustra i diritti e i tempi di validità associati ai diversi tipi di documento ovvero allo statuto di richiedente l'asilo, rifugiato o persona ammessa provvisoriamente.

Figura 2-4: Tipi di permesso disponibili in Svizzera per le persone straniere

Denominazione tipo di permesso	Titolo	Durata di validità
Richiedenti l'asilo Permesso N	Per persone per le quali è in corso una procedura d'asilo. Nessuna libera scelta del luogo di domicilio e accesso limitato al mercato del lavoro.	Durante la procedura d'asilo
Permesso di dimora Permesso B	Per i cittadini UE/AELS e i cittadini di Stati terzi che soggiornano a lungo termine (generalmente > 1 anno), p. es. per contratto di lavoro o ricongiungimento familiare.	5 anni (UE/AELS), 1 anno (Stati terzi)
Permesso di dimora per rifugiati riconosciuti Permesso B (status di rifugiato)	Viene assegnato a persone la cui domanda d'asilo è stata accettata. Sono considerati rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra.	1 anno, solitamente prorogabile automaticamente
Permesso di domicilio Permesso C	Per le persone residenti stabilmente in Svizzera. Libera scelta del domicilio e possibilità di lavorare senza restrizioni.	A tempo indeterminato (con controllo periodico)
Persone ammesse provvisoriamente, rifugiati ammessi provvisoriamente Permesso F	Per le persone la cui domanda d'asilo è stata respinta, ma per le quali il ritorno non è possibile o ragionevolmente esigibile (p. es. per cause di guerra).	1 anno, prorogabile
Permesso di soggiorno di breve durata Permesso L	Per soggiorni a tempo determinato di durata inferiore a un anno (p. es. contratti di lavoro < 1 anno).	Fino a 12 mesi, prorogabile
Permesso per frontalieri Permesso G	Per le persone domiciliate all'estero che lavorano in Svizzera (frontalieri).	5 anni (UE/AELS), 1 anno (Stati terzi)
Statuto di protezione (p. es. rifugiati ucraini) Permesso S	Per gruppi di rifugiati, p. es. in caso di guerre, senza procedura individuale di asilo.	1 anno, prorogabile

2.2.4 Ruolo di supporto della società civile

La società civile svolge un ruolo importante e variegato nel settore dell'asilo. In tempi di crisi, ma non solo, quando vi è un grande aumento di richiedenti l'asilo – come avvenuto ad esempio per la popolazione ucraina colpita dalla guerra – la società civile è un soggetto che può intervenire con rapidità e flessibilità assumendo compiti importanti complementari all'azione dello Stato. Vanno menzionate, tra le altre, le seguenti prestazioni e servizi:

- primo soccorso e assistenza d'emergenza
 - alloggi d'emergenza in Svizzera, donazioni in natura (abbigliamento, articoli igienici, cibo)
 - vitto, assistenza medica, assistenza psicologica
 - reazione di crisi da parte dei volontari: creazione rapida di reti di sostegno (p. es. all'arrivo dei rifugiati nelle stazioni ferroviarie o nei centri)
- coordinamento e collaborazione
 - collegamento tra volontari e ONG, comuni e autorità
 - coordinamento di raccolte fondi, trasporti di soccorso e alloggi
 - collaborazione con organizzazioni internazionali (p. es. ACNUR) nella trasmissione di informazioni e risorse
- alloggio in abitazioni private e/o intermediazione di alloggi (appartamenti, case vacanza)
 - soprattutto nel caso della crisi ucraina del 2022: decine di migliaia di famiglie svizzere hanno accolto i rifugiati, con l'intermediazione di organizzazioni come p. es.: iniziative locali, comunità parrocchiali, Organizzazione svizzera aiuto ai rifugiati (OSAR), Campax
- programmi linguistici e d'integrazione
 - organizzazione spontanea di corsi di lingua, incontri interculturali e attività ricreative
 - aiuto per l'ingresso nella scuola, nella formazione e nel mercato del lavoro
- consulenza
 - prima consulenza all'arrivo in Svizzera (domande generali sul sistema d'asilo)
 - informazioni su diritti e doveri, accompagnamento nella procedura d'asilo
 - protezione delle persone particolarmente a rischio (p. es. minori non accompagnati, donne, persone LGBTQ+)

Oltre a questi servizi prestati in situazioni di crisi, la società civile svolge un ruolo legale importante e variegato anche in altri ambiti a protezione dei rifugiati (p. es.: sostegno e integrazione, consulenza legale e lavoro per i diritti umani, pubbliche relazioni e sensibilizzazione, influenza e lobbying, controllo dell'azione statale).

L'intervento della società civile è spesso coordinato da ONG, chiese o autorità, che mobilitano, assistono e consigliano i numerosi volontari nelle azioni di intervento, li formano e trasmettono loro le conoscenze specialistiche necessarie per agire. Un ruolo particolare e centrale spetta alle organizzazioni della diaspora, che possono offrire consigli e assistere le persone rifugiate nella loro lingua e che, per esperienza personale, ne conoscono problemi e preoccupazioni, creando così fiducia. È quindi ancora più importante che le ONG e le autorità coltivino questi contatti sia in tempi di crisi che nella normalità.

2.2.5 Sguardo sul Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE: riforma del sistema europeo di gestione dell'asilo e della migrazione

Nel maggio 2024, con il Patto sulla migrazione e l'asilo (Patto UE), l'UE ha riformato il sistema europeo comune di asilo (CEAS). Un obiettivo è quello di ridurre in futuro la migrazione

irregolare verso l'Europa di persone che non necessitano di protezione nonché la migrazione secondaria nello spazio Schengen attraverso un sistema armonizzato ed efficiente di gestione delle procedure d'asilo e il rafforzamento del sistema Dublino. D'altro canto, si intende garantire rapidamente la protezione nel momento in cui ve ne è bisogno. La riforma mira, inoltre, a ripartire più equamente la responsabilità tra gli Stati dell'UE, al fine di evitare in futuro un sovraccarico delle strutture di accoglienza.

I due elementi fondamentalmente nuovi della riforma – procedure rapide alle frontiere esterne dello spazio Schengen per persone che probabilmente non necessitano di protezione e meccanismo di solidarietà – non sono vincolanti per la Svizzera in quanto Stato associato a Schengen e Dublino. Sono invece vincolanti per la Svizzera, in tutto o in parte, cinque dei dieci testi giuridici. Fermo restando il mantenimento del principio della competenza del Paese di primo asilo, in essi vengono ridefinite alcune norme sulla competenza del regolamento Dublino. La banca dati Eurodac sarà ampliata con ulteriori dati e categorie di persone. Inoltre, con il Patto UE, la Svizzera è tenuta a introdurre una nuova procedura di accertamento (screening) per le persone entrate irregolarmente nello spazio Schengen. Nella seduta del 21 marzo 2025, il Consiglio federale ha adottato, all'attenzione del Parlamento, il messaggio concernente le corrispondenti modifiche del diritto nazionale. Allo stesso tempo, per principio e in considerazione della situazione nazionale ed europea in materia di asilo, si è espresso a favore di una partecipazione volontaria al meccanismo di solidarietà, incaricando l'amministrazione di sviluppare un piano concreto sul possibile funzionamento di una tale partecipazione.

Le nuove norme giuridiche entreranno in vigore in Svizzera come nell'UE dal mese di giugno 2026. Se gli obiettivi della riforma saranno raggiunti, la migrazione irregolare verso la Svizzera potrebbe diminuire. Tuttavia, l'efficacia delle nuove disposizioni dipende da diversi fattori ed è difficile fare previsioni prima dell'effettiva attuazione. Nell'elaborazione della strategia globale occorre tenere conto dei mutamenti delle condizioni generali e degli standard del quadro giuridico e delle loro ripercussioni dirette e indirette sulla Svizzera.

2.3 Obiettivi dell'Agenda Integrazione²⁶

Per garantire un'integrazione duratura e rapida dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente nel mercato del lavoro e ridurre la loro dipendenza dall'aiuto sociale, nel 2018 la Confederazione e i Cantoni hanno sottoscritto di comune accordo l'Agenda Integrazione Svizzera (AIS). L'obiettivo è anticipare il processo di integrazione delle persone rifugiate²⁷, intensificarlo e gestirlo in maniera continua come un processo globale ben coordinato con un approccio da case management. Le misure di integrazione devono essere commisurate alle esigenze e ai gruppi target e comprendere sia l'integrazione professionale che sociale. È stato definito

²⁶ Input redatto da Nicole Gysin (Segreteria generale della Conferenza dei governi cantionali [CdC]) e Christof Rissi (divisione Integrazione SEM).

²⁷ I Cantoni possono impiegare la somma forfettaria per l'integrazione (Sfi) di cui all'art. 15 cpv. 5 ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS) anche per promuovere la conoscenza della lingua e la formazione dei richiedenti l'asilo nella procedura ampliata.

un processo ideale di prima integrazione della durata di sette anni, articolato nei seguenti elementi che tutti i Cantoni sono tenuti ad attuare:

1. informazioni preliminari e accertamento del fabbisogno individuale di promozione dell'integrazione
2. consulenza e accompagnamento individuali e professionali durante l'intero processo di prima integrazione (cosiddetta gestione continua dei casi)
3. promozione delle competenze linguistiche in base alle esigenze individuali
4. misure mirate per il raggiungimento del potenziale in ambito formativo e occupazionale
5. misure per l'integrazione sociale

La Confederazione e i Cantoni hanno inoltre concordato obiettivi d'efficacia comuni per quanto riguarda l'apprendimento (precoce) della lingua, il raggiungimento del potenziale in ambito formativo e occupazionale, l'integrazione sociale (cfr. capitolo 6). Questi obiettivi sono vincolanti per tutti i Cantoni²⁸ e vengono regolarmente verificati nell'ambito di un monitoraggio congiunto.

Al fine di coordinare meglio l'aiuto sociale connesso con l'asilo e la promozione dell'integrazione nonché di incentivare la formazione professionale tra gli adolescenti e i giovani, la Confederazione e i Cantoni hanno concordato ulteriori riforme del sistema di finanziamento del settore dell'asilo.²⁹ Entrate in vigore il 1° gennaio 2023³⁰, esse mirano a eliminare i disincentivi contro la formazione professionale e a sostenere il principio dell'AIS secondo cui «il lavoro passa dalla formazione».

Infine, per quanto riguarda il sistema globale cofinanziato dalla Confederazione mediante somme forfettarie globali e somme forfettarie per l'integrazione, la Confederazione e i Cantoni hanno fissato di comune accordo il seguente obiettivo sovraordinato: «Occorre migliorare l'impiego delle risorse disponibili e fare in modo che l'intero sistema di sostegno all'asilo, dall'aiuto sociale alla promozione dell'integrazione fino alle altre strutture ordinarie interessate, sia configurato per favorire in modo coerente, coordinato e possibilmente privo di contraddizioni un'integrazione rapida e duratura di AP/R. L'obiettivo è consentire al maggior numero possibile di AP/R di condurre una vita indipendente e svincolata dall'aiuto sociale».³¹ Per raggiungere questo obiettivo, è essenziale che tutti gli attori statali agiscano in modo coordinato: dalla prima accoglienza in alloggi collettivi fino all'assistenza e all'accompagnamento nei primi anni di vita indipendente. Al centro vengono posti l'apprendimento della lingua, la formazione,

²⁸ L'art. 14a OIntS stabilisce le prestazioni che i Cantoni devono fornire nel quadro dell'attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera, come, ad esempio, una gestione continua dei casi.

²⁹ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/agenda/ias-tp1-finanzierungssystem.pdf.download.pdf/ias-tp1-finanzierungssystem-d.pdf>

³⁰ Sono state introdotte, tra le altre, le seguenti novità: per AP/R di età compresa tra i 18 e i 24 anni, i Cantoni ricevono una somma forfettaria globale fissa, indipendentemente dall'attività lucrativa o dalla formazione. Per le persone dai 25 ai 60 anni non viene più sottratta alcuna somma forfettaria se il reddito non supera i 600 franchi. Queste due modifiche si applicano anche alle persone ammesse provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione senza permesso di dimora (statuto S).

³¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/agenda/ias-tp1-finanzierungssystem.pdf.download.pdf/ias-tp1-finanzierungssystem-d.pdf>, pag. 98.

l'integrazione nel mercato del lavoro e la partecipazione sociale quali chiavi per un'integrazione duratura e un'ampia accettazione sociale.

3 Settore dell'asilo: analisi e necessità d'intervento

3.1 Domande d'asilo

a) Obiettivi del riassetto

Il Gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell'asilo (AGNA) ha ipotizzato e programmato per la Svizzera un volume di 24 000 domande d'asilo all'anno. Per contro, si è rinunciato a definire esplicitamente un valore-obiettivo, poiché i fattori in gioco sono perlopiù di natura esogena (guerre, conflitti).

b) Situazione iniziale

La Figura 3-1 che segue mostra l'andamento del numero di domande d'asilo registrate annualmente tra il 2015 e il 2024. Raffigura inoltre i casi evasi per categoria (concessione dell'asilo come rifugiato [R], ammissione provvisoria [AP], rigetto/decisione di non entrata nel merito (NEM) nell'ambito di una procedura Dublino senza AP e stralci).

Dall'andamento della curva delle domande d'asilo si evincono molto chiaramente le grandi oscillazioni annue. Si è scesi dalle 40 000 domande nel 2015 alle 14 300 nel 2019. Il volume è diminuito ulteriormente nel 2020, soprattutto come conseguenza della pandemia di coronavirus³², raggiungendo nel periodo in esame il valore temporaneamente più basso con circa 11 000 domande. Dalla metà del 2022 si è registrato un grande aumento di richiedenti l'asilo, tanto che il valore annuale è salito a oltre 24 500 domande, un valore che non include il parallelo aumento costante di persone in cerca di protezione dall'Ucraina (circa 75 000 domande³³) registrato a partire da marzo 2022. Anche nel 2023 si è assistito a un ulteriore aumento delle domande d'asilo, con un valore superiore alle 30 000 unità.³⁴ Per rispondere al considerevole onere gravante sul sistema d'asilo, nell'aprile 2023 il DFGP, su raccomandazione dello Stato maggiore speciale Asilo (SONAS) e d'intesa con i Cantoni, ha deciso di sospendere il programma di reinsediamento³⁵, malgrado il generale favore espresso da gran parte delle cerchie interessate.

³² Per la circoscrizione temporale della pandemia di coronavirus, cfr. nota a piè di pagina 7, pag. 8.

³³ Per informazioni sull'andamento del numero di persone in cerca di protezione dall'Ucraina dopo il 2022, cfr. cap. 4.2, pag. 72.

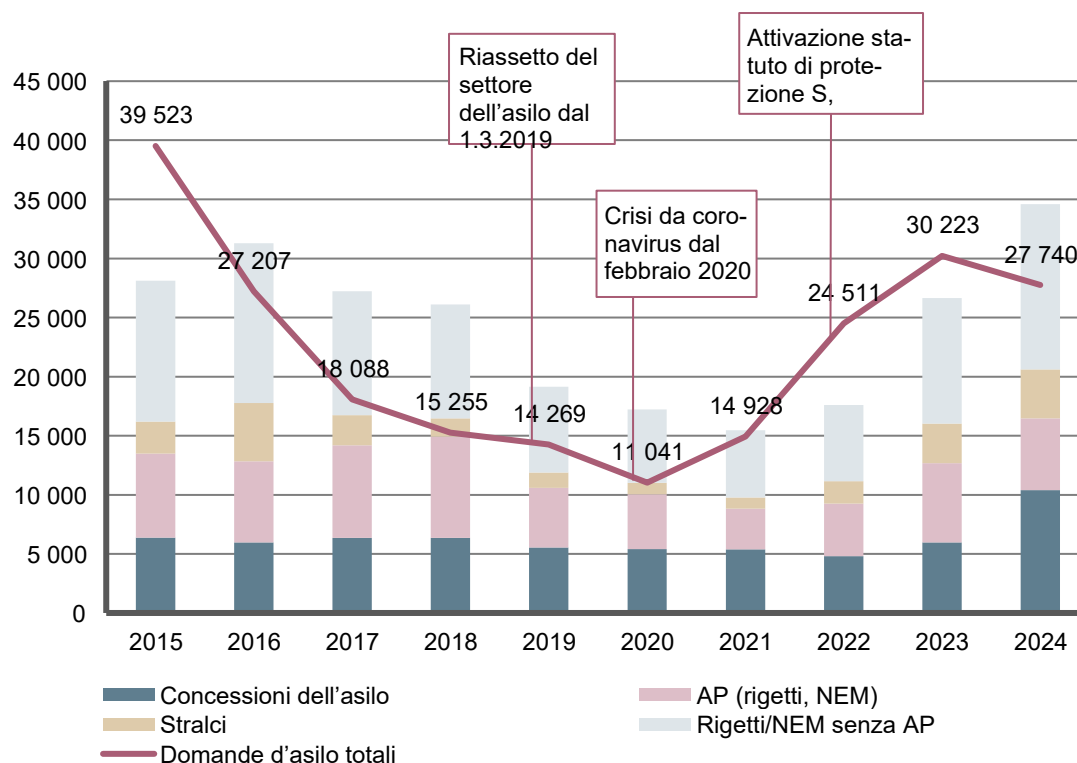
³⁴ Dal luglio 2023 la SEM ha modificato la prassi in materia di riconoscimento delle domande d'asilo di donne afgane. Le donne afgane la cui domanda d'asilo era stata respinta in passato e che disponevano di un'ammissione provvisoria in Svizzera hanno potuto presentare alla SEM una nuova domanda d'asilo in virtù della nuova prassi introdotta. Nel 2023/2024 ne hanno usufruito circa 4000 afgane, un numero che si è riflesso nel volume totale di domande d'asilo.

³⁵ Per reinsediamento si intende il ricollocamento duraturo in uno Stato terzo di persone che si trovano in situazioni di particolare vulnerabilità; lo Stato terzo garantirà loro la piena protezione in qualità di rifugiati e la possibilità di integrarsi nel Paese. Dalla ratifica della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati nel 1955, la Svizzera ha accolto regolarmente gruppi di rifugiati. Tra il 2015 e il 2023 sono stati accolti tra i 400 e i 1000 rifugiati all'anno a titolo di «reinsediamento».

Dal 2019 il Consiglio federale vara ogni due anni un programma di reinsediamento per accogliere dai 1500 ai 2000 rifugiati.

Nel 2024, dopo tre anni di forte crescita, si è registrato per la prima volta un leggero calo delle domande d'asilo. Con 27 700 domande, il numero si è tuttavia mantenuto su livelli elevati. Nello stesso anno altre 17 000 persone circa hanno presentato domanda per ottenere lo statuto di protezione S. Complessivamente hanno dunque chiesto protezione quasi 45 000 persone, una cifra superiore a quella raggiunta al culmine della crisi dei rifugiati nel 2015.

Figura 3-1: Andamento delle domande d'asilo³⁶ e pratiche evase



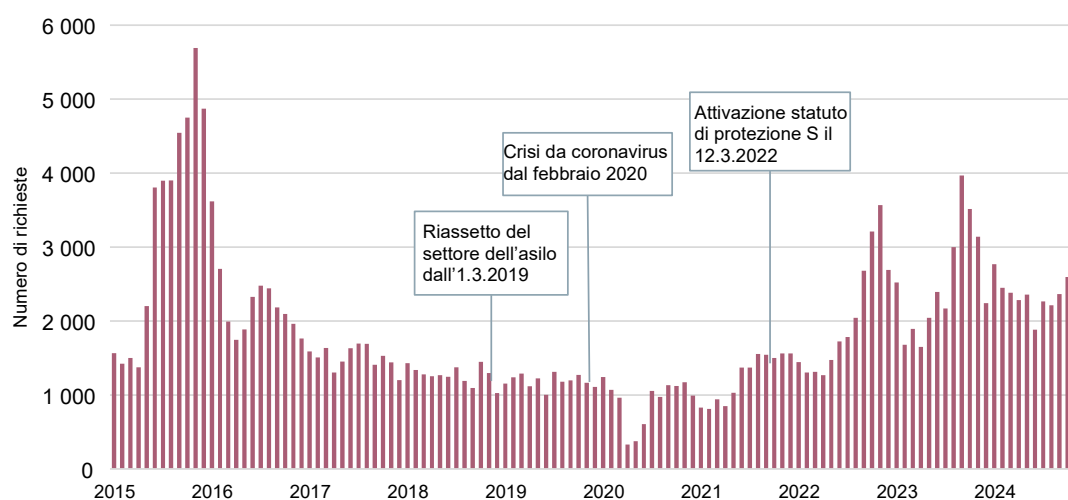
Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Come spiegato, il numero di domande d'asilo varia notevolmente nel corso degli anni. Differenze di ordine superiore alle 10 000 domande nell'arco di uno o due anni non sono un'eccezione. L'andamento non presenta regolarità o pattern riconoscibili ed è invece influenzato da eventi esterni non prevedibili. Per la predisposizione delle necessarie capacità di alloggio e di assistenza ovvero per gestire le fluttuazioni dei carichi dell'intero sistema d'asilo contano, oltre all'andamento del numero annuo di domande, anche e soprattutto le fluttuazioni che si verificano nel corso dell'anno. Talvolta, nei mesi di punta, il numero di domande d'asilo ricevute si discosta notevolmente dalla media annuale (distribuzione delle domande d'asilo molto disomogenea nel corso dell'anno, con il 40 % delle entrate di un intero anno che, ad esempio, va

³⁶ Domande primarie e secondarie.

a concentrarsi nell'arco di tre mesi). Si evidenziano, inoltre, in modo ricorrente oscillazioni stagionali con afflussi nettamente più elevati in estate o in autunno.

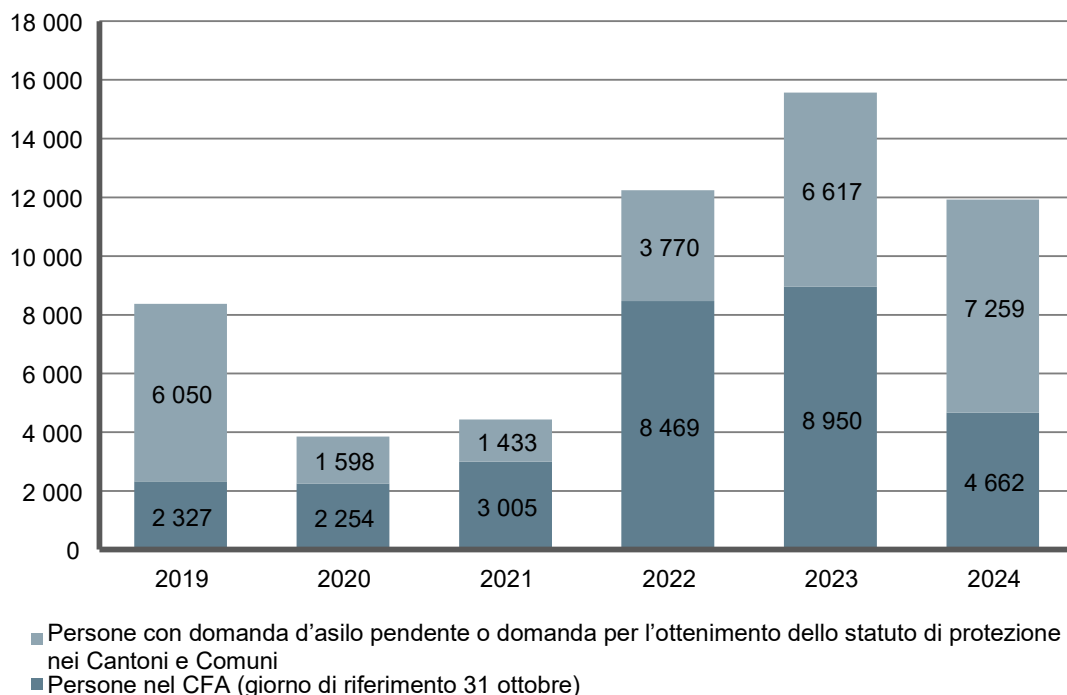
Figura 3-2: Andamento delle domande d'asilo su base mensile



Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Il grafico seguente mostra l'andamento dell'effettivo di persone con domanda d'asilo pendente o domanda per l'ottenimento dello statuto di protezione S.

Figura 3-3: Effettivi di persone con domanda d'asilo pendente o domande per l'ottenimento dello statuto di protezione S (nei CFA o nei Cantoni e Comuni)



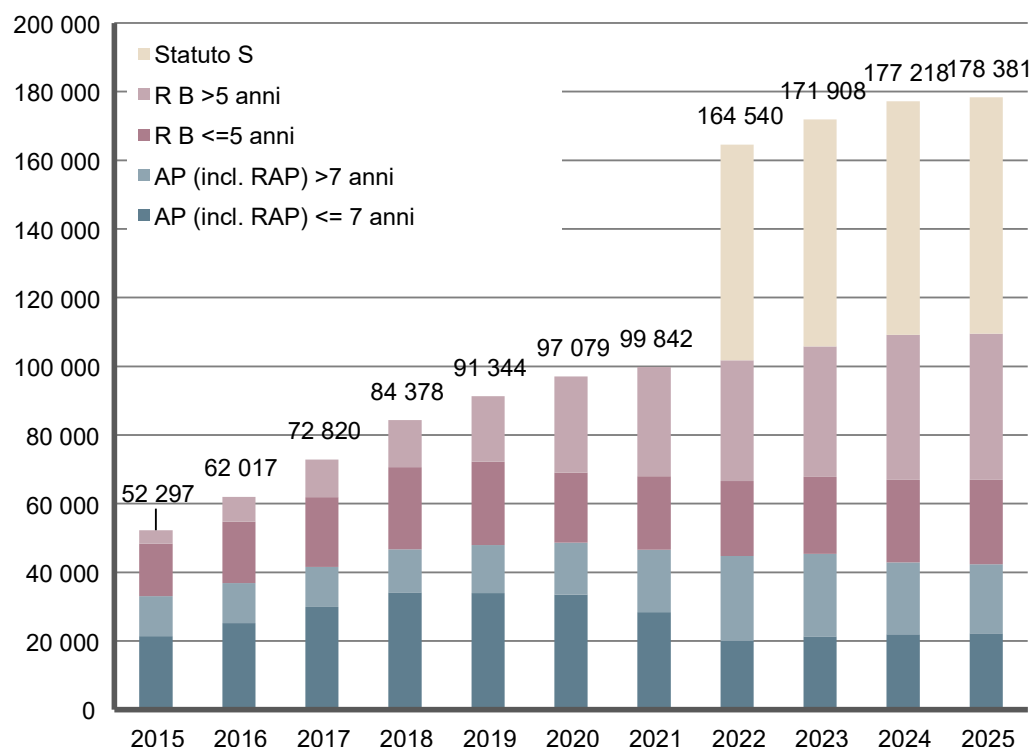
Fonte: Valutazione specifica della SEM

Si nota chiaramente come tra il 2022 e il 2024 il numero di domande pendenti sia aumentato notevolmente. Nel 2024, per la prima volta dopo il 2019, la quota di persone con domande pendenti nei Cantoni e nei Comuni (61 %) era di nuovo superiore rispetto a quella dei CFA. Ciò è dipeso, da un lato, dalla struttura delle pendenze delle domande d'asilo nella procedura ampliata e, dall'altro, anche dai trasferimenti anticipati dai CFA ai Cantoni avvenuti alla fine del 2022.³⁷

Cantoni e Comuni, però, non sono chiamati soltanto a fornire alloggio e assistenza alle persone con domande pendenti, ma anche ad accogliere rifugiati (R) e persone ammesse provvisoriamente (AP). L'andamento dei corrispondenti effettivi è illustrato nella figura seguente. Per avere un quadro complessivo, nella figura sono riportate anche le persone con statuto di protezione S nonché R e AP con permanenza in Svizzera di durata superiore rispettivamente a 5 e 7 anni.³⁸

³⁷ Cfr. a tal proposito anche le considerazioni contenute nell'exkursus «Uscite anticipate dai CFA» a pag. 47.

³⁸ Come già detto, la Confederazione indennizza i Cantoni per l'alloggio e l'assistenza di R e AP rispettivamente nei primi 5 e 7 anni erogando le cosiddette somme forfetarie globali. I Cantoni possono trasferire in tutto o in parte queste somme ai Comuni o a terzi, se li hanno incaricati di fornire aiuto sociale.

Figura 3-4: Effettivi di persone con domanda evasa nei Cantoni e nei Comuni, AP, R e S (senza N)

Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Le cifre dimostrano quali prestazioni devono essere fornite a livello cantonale e comunale: rispetto al numero di persone con domande d'asilo pendenti – per le quali l'alloggio è garantito congiuntamente da Confederazione, Cantoni e Comuni – nel caso di R e AP i Cantoni e i Comuni sopportano da soli (a prescindere dal sostegno finanziario della Confederazione) un fabbisogno di alloggi che è molto più elevato. Dal 2022 si sono aggiunte a queste persone anche quelle con statuto di protezione S, con un incremento ulteriore del fabbisogno di alloggi del 60–80 %.

Naturalmente occorre tenere presente che le persone, man mano che procedono nel percorso di integrazione e intraprendono un'attività lucrativa, tendono a sganciarsi dall'aiuto sociale e non sono quindi più rilevanti per il calcolo degli effettivi nel settore dell'asilo. In tal senso diventa impossibile dare una risposta definitiva o generalizzata alla domanda su quanto tempo le persone, specialmente delle categorie «>5 anni» o «>7 anni», permangono come fattori di costo per Cantoni o Comuni.

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Dalle considerazioni precedenti si possono trarre le seguenti conclusioni.

- Il settore dell'asilo è caratterizzato, in generale, da enormi fluttuazioni nell'arco di un anno e da un anno all'altro.

- All'avvio del riassetto nel 2019, il numero annuo di domande d'asilo era nettamente inferiore al valore programmato di 24 000 domande, il che ha agevolato il passaggio alle nuove procedure e alla nuova configurazione delle competenze (ad es. i Cantoni di ubicazione sono competenti per l'esecuzione di tutti gli allontanamenti dai centri federali d'asilo [CFA]).
- Successivamente, però, il sistema si è trovato sempre ad affrontare «situazioni estreme»: la pandemia di coronavirus da febbraio 2020 con notevoli limitazioni alle capacità di accoglienza nei CFA³⁹, l'attivazione dello statuto di protezione S a marzo 2022, il forte aumento delle domande d'asilo dalla metà del 2022. Il sistema non ha quindi mai avuto la possibilità di «stabilizzarsi», ad esempio per ottimizzare con calma le procedure e i processi nonché la ripartizione delle competenze tra Confederazione, Cantoni, Città/Comuni. Ha dovuto piuttosto agire ripetutamente e in tempi strettissimi in «modalità di crisi» per poter far fronte a esigenze sempre nuove. Di conseguenza, nel 2023 è stato sospeso anche il programma di reinsediamento.
- Cantoni e Comuni, in particolare, sono stati messi a dura prova dal gran numero di persone in cerca di protezione arrivate in aggiunta dall'Ucraina: a tutti e tre i livelli statali si è reso necessario ampliare in brevissimo tempo le capacità di alloggio e di assistenza senza la possibilità di programmarle (cfr. considerazioni dettagliate nel capitolo 4.4 sulla sistemazione delle persone con statuto di protezione S).
- L'analisi del numero di domande d'asilo e del conseguente fabbisogno di alloggi e di assistenza non può basarsi esclusivamente sui dati annuali. Occorre tenere conto anche delle fluttuazioni mensili nel corso dell'anno, poiché queste influiscono direttamente sulla saturazione delle capacità di accoglienza, sul fabbisogno di personale addetto all'area procedurale e sulla durata delle procedure. La sfida maggiore che il sistema ha davanti nella gestione delle fluttuazioni dei carichi è rappresentata dalle grandi oscillazioni che si verificano in tempi brevissimi.⁴⁰
- Per quanto riguarda l'onere a carico dei Cantoni e dei Comuni, occorre inoltre tenere presente che le persone con diritto di rimanere o statuto di protezione S determinano, rispetto alle strutture federali, un aumento dell'effettivo totale protratto nel tempo. Per cui, soprattutto nei Cantoni più urbanizzati, il fabbisogno di alloggi va ad acuire il già presente problema della carenza di abitazioni. Oltre al numero di domande d'asilo, vanno pertanto sempre considerate anche le cifre degli effettivi.

Conclusione: la capacità del sistema di far fronte alle fluttuazioni dei carichi è fondamentale sia in termini di capacità di alloggio che di fabbisogno di personale. Questa tematica verrà affrontata nel dettaglio al capitolo 3.3.4; prima vogliamo soffermarci su aspetti connessi inerenti ai tipi di procedura (mix di domande) e alla loro durata (cap. 3.2), all'offerta di alloggi e all'occupazione (cap. 3.3.2).

³⁹ Cfr. al riguardo le considerazioni contenute nel cap. 3.3.

⁴⁰ Cfr. al riguardo le considerazioni contenute nel cap. 3.3. Oltre alle fluttuazioni mensili, che influiscono in modo determinante sul fabbisogno di alloggi, va tenuto conto del fatto che non tutti i richiedenti l'asilo possono essere alloggiati in tutte le infrastrutture. Ove possibile, si cerca ad esempio di non sistemare donne, famiglie e RMNA in strutture di protezione civile sotterranee. Nell'assegnazione dei singoli alloggi vanno anche considerate, ad esempio, le necessità mediche dei richiedenti l'asilo e le esigenze scolastiche dei bambini.

3.2 Procedura d'asilo: tipi di procedure, durata e rispetto dei termini

Il presente capitolo è strutturato come segue:

- oggetto del sottocapitolo 3.2.1 è la ripartizione delle domande d'asilo secondo il tipo di procedura. A tal fine, da un lato vengono presentati i valori adottati in fase di progettazione del riassetto (sezione a) e, dall'altro, viene illustrata la situazione attuale effettiva (sezione b).
- Il sottocapitolo 3.2.2 ha come tema la durata media della procedura. Anche in questo caso vengono presentati sia i valori-obiettivo (sezione a) che la situazione attuale (paragrafo b).
- Il sottocapitolo 3.2.3 espande le considerazioni sulla durata media delle procedure, esaminandone in aggiunta la variabilità nel tempo.
- Nell'ultimo sottocapitolo 0 vengono riassunte le conoscenze acquisite dall'analisi delle procedure d'asilo e illustrate le necessità d'intervento che se ne possono trarre.⁴¹

3.2.1 Ripartizione delle domande d'asilo per tipo di procedura

a) Obiettivi del riassetto

Relativamente alla composizione delle domande d'asilo, nella pianificazione del riassetto del settore nel 2014 si è ipotizzato che circa il 40 % si collochi nella procedura Dublino, il 20 % nella procedura celere e il 40 % nella procedura ampliata. Sulla base dei valori empirici ricavati nella fase di prova dal 2014 al 2017, questi valori programmatici sono stati ridefiniti, risultando in modifiche significative per le procedure celeri e ampliate:

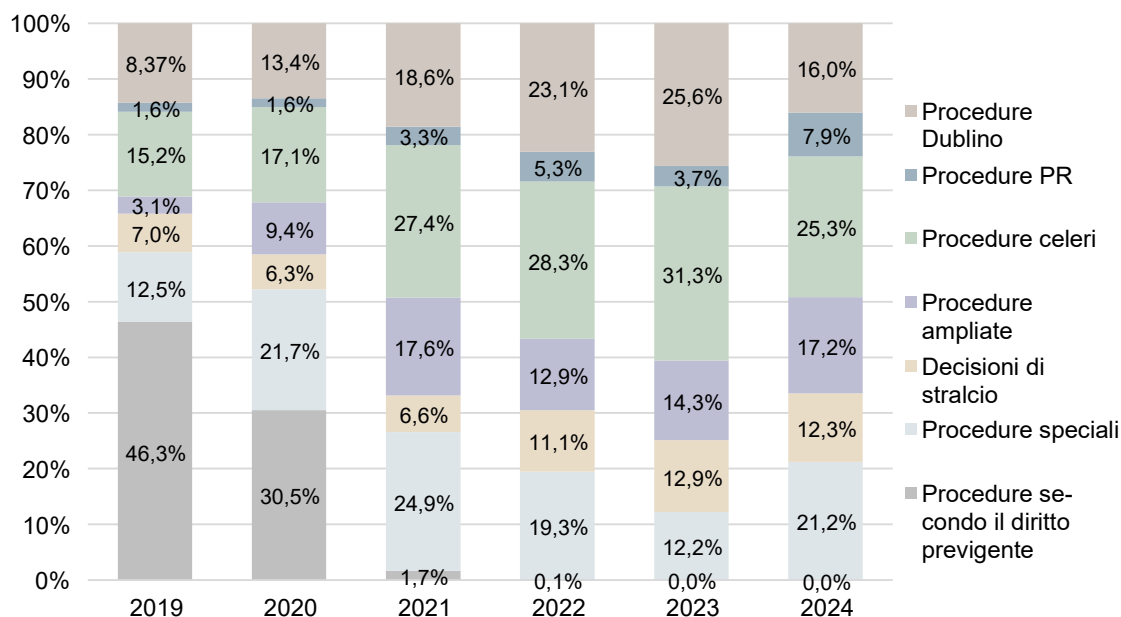
- procedure Dublino: 40 %
- procedure celeri: 32 %
- procedure ampliate: 28 %

All'epoca tutte le altre procedure (p. es. domande multiple, nascite, procedure di riammissione, decisioni di stralcio, ecc.) non erano incluse esplicitamente nel modello; la pianificazione riguardante l'evasione delle domande d'asilo si concentrava, invece, sulla ripartizione dei casi di cosiddetto nuovo diritto (dal 1° marzo 2019) secondo le nuove procedure «Dublino», «ampliate» e «celeri».

b) Situazione iniziale

Il grafico seguente mostra, tuttavia, come la composizione delle decisioni per tipo di procedura si presentava in maniera molto più differenziata già nella fase iniziale del riassetto:

⁴¹ Rinunciamo espressamente a definire le necessità d'intervento separatamente per ogni sottocapitolo. A nostro avviso, a tal fine si dovrebbe disporre di una visione d'insieme che tenga conto della ripartizione delle procedure d'asilo per tipologia, della loro durata media e dispersione nel tempo (percentuale di casi in cui sono stati rispettati e non sono stati rispettati i termini).

Figura 3-5: Composizione delle decisioni di prima istanza per tipo di procedura

Fonte: Valutazione specifica della SEM

- Nel 2019 il 50 % circa (e nel 2020 un buon 31 %) delle decisioni relative a domande d'asilo presentate prima del 1° marzo 2019 veniva raggiunto applicando la procedura prevista dal diritto previgente. In quei due anni le procedure Dublino, le procedure celeri e le procedure ampliate riguardavano appena il 33 % (2019) e il 40 % (2020) di tutte le decisioni.
- Se è vero che negli anni successivi le percentuali relative a questi tre tipi di procedure sono aumentate, portandosi al 59 % nel 2023 e al 71 % nel 2024, è anche vero che dall'introduzione del riassetto le condizioni quadro sono cambiate. In particolare, hanno assunto volumi significativi le decisioni di stralcio⁴², le procedure di riammissione⁴³ (PR) e le procedure speciali⁴⁴, che insieme rappresentano fino al 41 % (anno 2024) delle pratiche evase.

⁴² Cfr. al riguardo l'exkursus sull'andamento degli stralci di seguito riportato.

⁴³ Le procedure di riammissione riguardano persone che hanno già ottenuto il diritto di rimanere in un altro Stato UE-AELS e che presentano nuovamente una domanda d'asilo in Svizzera. Per delucidazioni sulla tematica, cfr. l'exkursus «Migrazione secondaria» a pag. 5.

⁴⁴ Le procedure speciali comprendono le domande di riesame e le domande multiple, nonché le domande d'asilo familiare (nascite) e il ricongiungimento familiare.

Excursus: andamento degli stralci

Nella Figura 3-6, per gli anni dal 2022 al 2024, su tutti i **casi evasi senza diritto di rimanere** viene indicato il tipo di decisione o di delibera⁴⁵:

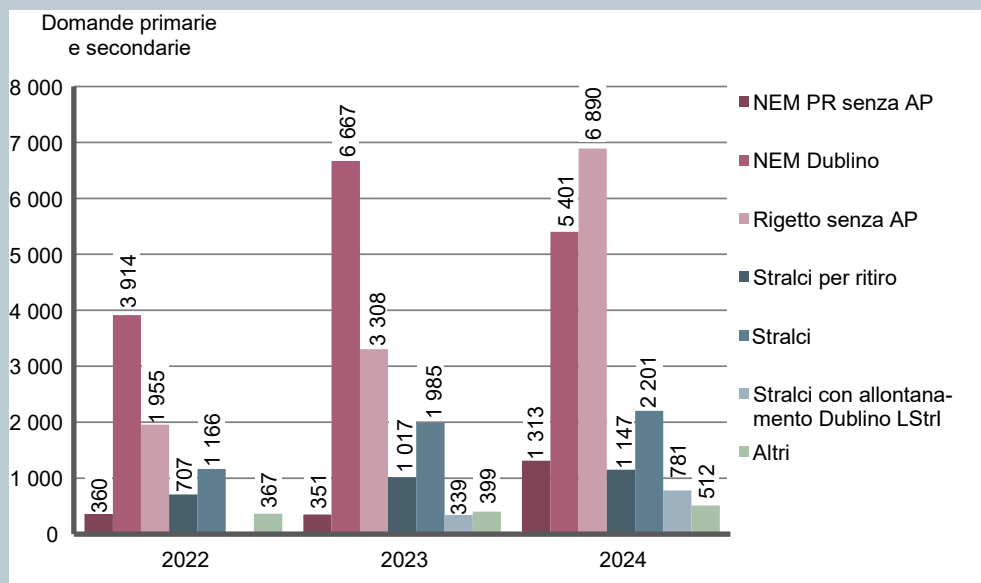
- le due colonne di sinistra mostrano il numero di decisioni di non entrata nel merito (NEM), differenziandole tra quelle nell'ambito delle procedure di riammissione e quelle nell'ambito delle procedure Dublino. Anche in questo caso si nota un netto aumento delle PR senza diritto di rimanere, come già menzionato nel testo relativamente all'insieme delle PR (con e senza diritto di rimanere). Sia nel caso delle PR con decisione negativa che delle NEM Dublino si tratta di allontanamenti che devono essere eseguiti dai Cantoni;
- i Cantoni sono altresì tenuti a eseguire gli allontanamenti risultanti dal rigetto di una domanda d'asilo senza ammissione provvisoria nell'ambito di una procedura celere o ampliata (terza colonna da sinistra);
- le tre colonne grigie di destra mostrano che dal 2022 il numero di decisioni di stralcio è fortemente aumentato, anche se è inferiore rispetto, ad esempio, al 2016.⁴⁶ Gran parte degli stralci senza decisioni esecutive di allontanamento (colonna grigio scuro) riguarda persone che hanno ritirato la domanda d'asilo e deciso di rientrare volontariamente nello Stato di provenienza. Finora gli stralci con successivo allontanamento Dublino non sono stati inclusi nel monitoraggio del sistema d'asilo con riferimento alla durata della procedura. Tutte le procedure d'asilo con decisione di stralcio occupano spazio e risorse nei CFA e gravano inoltre sulle istituzioni di tutti e tre i livelli statali. Dal punto di vista dei Cantoni occorre tenere presente che per gli stralci – a differenza delle decisioni d'asilo negative con decisione di allontanamento – non vengono corrisposte somme forfetarie per il soccorso d'emergenza.⁴⁷ A questo proposito la SEM fa notare come la quota di percezione del soccorso d'emergenza nel caso degli stralci sia circa dieci volte inferiore rispetto alle persone la cui domanda d'asilo è stata conclusa con una decisione negativa passata in giudicato.⁴⁸

⁴⁶ Gli stralci si verificano soprattutto in caso di partenze non controllate o di mancata comparsa intenzionale agli appuntamenti procedurali. A differenza delle decisioni d'asilo negative e delle NEM Dublino, dopo le decisioni di stralcio le persone interessate cessano immediatamente di essere richiedenti l'asilo e di conseguenza non hanno più diritto a un alloggio in un CFA né a un'assicurazione malattia. Per contro, in caso di decisione d'asilo negativa o di NEM Dublino, la persona richiedente continua ad avere diritto all'alloggio e al soccorso d'emergenza nel CFA per un massimo di altri 140 giorni e successivamente al soccorso d'emergenza nel Cantone. Inoltre, per loro continua a essere attiva l'assicurazione malattia per i 140 giorni di permanenza nel CFA e successivamente come parte del soccorso d'emergenza.

⁴⁷ La decisione di stralcio informale non costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Essa non è destinata a produrre effetti giuridici né stabilisce diritti o obblighi esecutivi. Pertanto non può essere né impugnata né passata in giudicato. Le somme forfetarie per il soccorso d'emergenza vengono versate in presenza di una decisione esecutiva di allontanamento passata in giudicato e quando è stato fissato un termine di partenza. Non è il caso degli stralci.

⁴⁸ Nel periodo 2019–2024 la quota di percezione del soccorso d'emergenza è stata dell'1,9 %. Nello stesso periodo la rispettiva percentuale per le persone con decisione d'asilo passata in giudicato negativa senza AP si è attestata al 18 %.

Figura 3-6: Tutte le domande primarie evase⁴⁹ senza diritto di rimanere suddivise per tipo di decisione



Fonte: Valutazione specifica della SEM

Excursus: migrazione secondaria di richiedenti l'asilo che beneficiano già di uno statuto di protezione⁵⁰ in un Paese dell'UE

Negli Stati UE-AELS le persone che hanno già ottenuto il diritto di rimanere in un altro Stato UE-AELS (ossia che sono state riconosciute come rifugiate o che beneficiano di protezione sussidiaria) alla presentazione di una nuova domanda d'asilo vengono allontanate, in linea di principio, verso lo Stato che per primo ha concesso il diritto di rimanere. Nel caso degli Stati UE/AELS si parla di Paesi terzi sicuri ai sensi dell'articolo 6a capoverso 2 LAsi.

Per questo motivo in Svizzera la procedura d'asilo prevede che per le persone con diritto di rimanere in un altro Stato UE-AELS venga eseguita la procedura di riammissione, qualora presentino una nuova domanda d'asilo in Svizzera. Per quanto nell'ambito di questa procedura d'asilo generalmente, per mancanza di interesse sul piano della protezione giuridica, non si entri nel merito della domanda, si procede comunque con la disamina di eventuali ostacoli all'allontanamento verso il Paese UE/AELS in questione. Nel 2024 la SEM ha eseguito la procedura di riammissione con un Paese UE per un totale di 2652 persone. Di queste, 1317 persone sono state allontanate verso lo Stato corrispondente, mentre 1335 hanno ricevuto un'ammissione provvisoria in Svizzera, poiché secondo la giurisprudenza vigente un allontanamento verso lo Stato UE in questione era ritenuto irragionevole in determinate circostanze (di regola si tratta di persone che beneficiano già di protezione in Grecia; secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale, la presunzione legale prevista dalla legge disciplinante l'esecuzione dell'allontanamento valida per gli Stati UE/AELS non può essere sempre posta nel caso della Grecia).

⁴⁹ La ragione per cui ci si concentra sulle domande primarie è che (di norma), per esaminare le domande d'asilo, le persone vengono trattenute nel CFA almeno fino al termine massimo di 140 giorni e solo successivamente trasferite ai Cantoni. Per contro, per le altre domande (domande secondarie e multiple, ricongiungimento familiare) si presume nella maggior parte dei casi che i richiedenti in questione rientrino già nella competenza di un Cantone.

⁵⁰ Per statuto di protezione si intende qui lo statuto di rifugiato o la protezione sussidiaria.

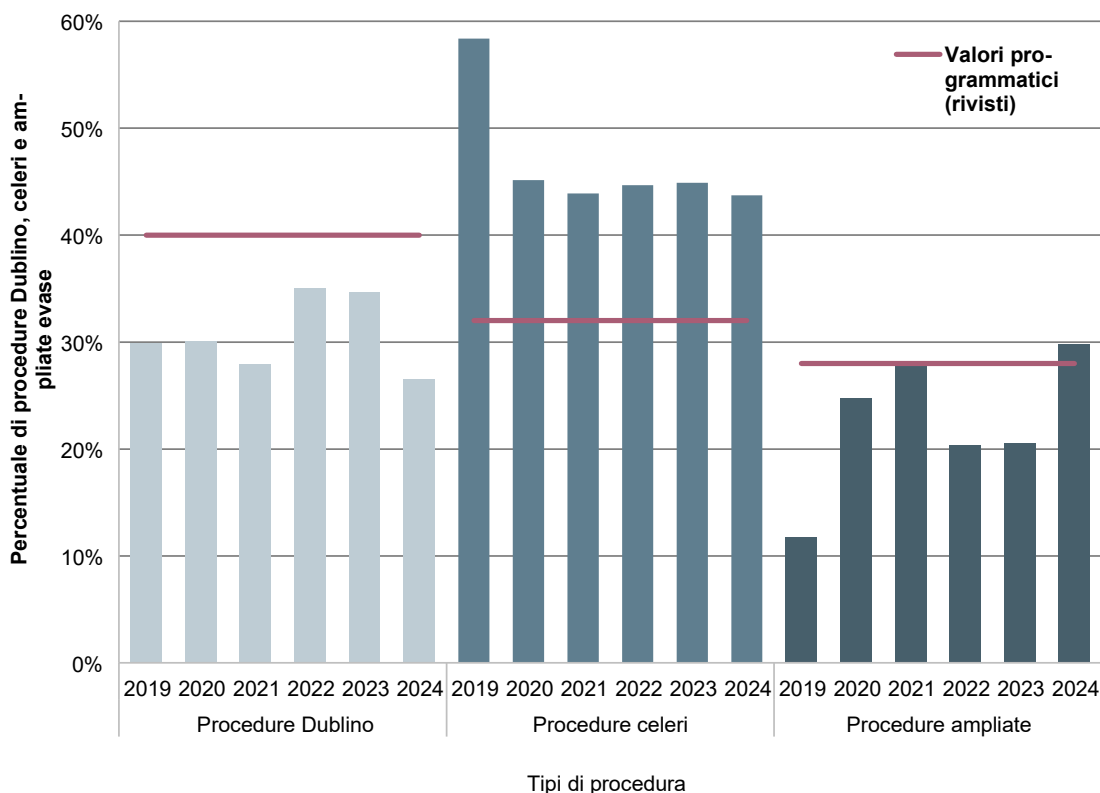
Nel 2024 hanno ottenuto il diritto di rimanere come AP 6063 persone, con una quota derivante dalle procedure di riammissione pari al 22 %.

Fino al 2019 la categoria delle procedure di riammissione era trascurabile. Tra l'altro, i pochi casi di PR erano privi del diritto di rimanere. Negli ultimi anni, tuttavia, la percentuale di questi casi è salita al 7,9 %.⁵¹ Dal momento che nel Monitoraggio del sistema d'asilo si doveva mappare la quota crescente di procedure PR, fino al rapporto del 2020 esse venivano sommate alla procedura Dublino; dal Monitoraggio 2021 figurano invece separatamente, anche in relazione alla loro durata. In linea di principio, entrambe le procedure prevedono l'allontanamento delle persone interessate verso uno Stato UE/AELS di competenza. Tuttavia, la procedura di riammissione si differenzia sostanzialmente dalla procedura Dublino sia in termini di durata che di quota di protezione.

Per poter effettuare un confronto diretto con i valori programmatici (rivisti) della sezione a), nella figura seguente viene mostrata la ripartizione delle decisioni esclusivamente per i casi eseguiti nell'ambito di una procedura Dublino, celere o ampliata (quindi non per tutte le decisioni come nella Figura 3-5, pag. 43).

⁵¹ L'incremento del numero di persone con diritto di rimanere già ottenuto in un altro Stato UE-AELS segue in un certo senso un andamento «naturale»: più tempo passa dall'accordo sul sistema Dublino, più aumentano le persone che nel frattempo hanno ottenuto il diritto di rimanere in uno Stato UE-AELS.

Figura 3-7: Ripartizione delle decisioni di prima istanza tra i tipi di procedura «Dublino», «celere» e «ampliata»



Fonte: Valutazione specifica della SEM

La figura può essere interpretata come segue.

- La percentuale di procedure Dublino varia. Nel 2024 ha toccato il valore minimo, attestandosi al 27 %, ben al di sotto dell'ipotesi originaria del 40 %.
- Le percentuali delle procedure celeri, mai inferiori al 50 %, in tutti gli anni sono nettamente superiori al valore programmato (32 %). Per i Cantoni l'elevata percentuale di casi che possono essere decisi con procedura celere è sicuramente vantaggiosa: se la decisione d'asilo è negativa, l'allontanamento potrà essere eseguito rapidamente; se è positiva con diritto di rimanere si potrà cominciare subito con l'integrazione della persona.
- Con valori compresi tra il 17 % e il 30 %, la quota di procedure ampliate è perlopiù inferiore al valore programmato del 28 %. Anche il fatto che mediamente ai Cantoni vengano attribuiti meno casi in procedura ampliata rispetto a quanto programmato è un dato positivo. Una quota minore alleggerisce – ceteris paribus – l'onere a carico dei Cantoni sia in termini di accoglienza e assistenza in alloggi collettivi che di integrazione di persone per le quali

l'esito della domanda d'asilo è ancora incerto.⁵² Per cui il timore di alcuni Cantoni che la SEM possa essere tentata di evadere il maggior numero possibile di domande d'asilo in procedura ampliata, al fine di alleggerire il più possibile le proprie strutture di alloggio e assistenza, non risulta corroborato.

3.2.2 Durata delle procedure

a) Obiettivi del riassetto

Sulla base del riassetto, nel Monitoraggio del sistema d'asilo, per la durata delle procedure Dublino, celeri e ampliate sono stati fissati, fino alla decisione di prima istanza, i seguenti valori-obiettivo (tenendo conto dei termini regolari previsti dalla legge):

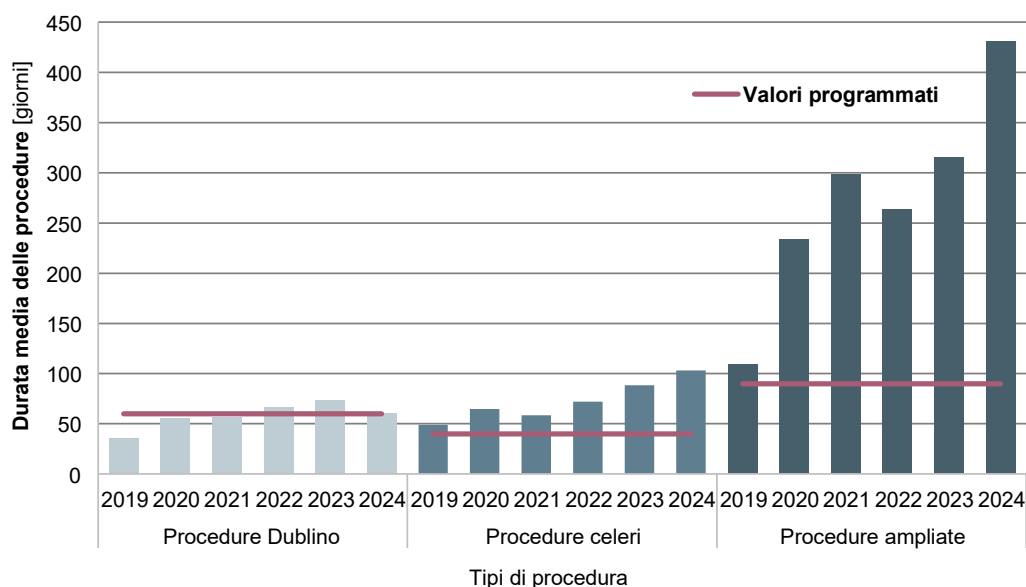
- procedure Dublino: < 60 giorni
- procedure celeri: < 40 giorni
- procedure ampliate: < 90 giorni

Per i restanti tipi di procedura (PR, decisioni di stralcio, procedure speciali) non sono state stabilite scadenze esplicite.

b) Situazione iniziale

Nella Figura 3-8 sono presentate le durate medie delle procedure dal 2019 al 2024, suddivise per tipo di procedura.

⁵² Naturalmente l'onere a carico dei Cantoni dipende anche dall'entità della quota di protezione nei casi ampliati e dalla durata della procedura fino alla decisione di prima istanza. Se la decisione di prima istanza nel CFA non viene presa entro 140 giorni, i Cantoni devono farsi carico anche dei casi in procedura ampliata che si concludono con decisione negativa, cosa che non avverrebbe se venisse rispettata la durata prevista della procedura di 90 giorni.

Figura 3-8: Durata media delle procedure Dublino, celeri e ampliate fino alla decisione di prima istanza⁵³

Fonte: Valutazione specifica della SEM

L'analisi della durata media delle procedure può essere riassunta come segue.

- Finora nelle procedure Dublino il valore-obiettivo (< 60 giorni) è stato grosso modo quasi sempre rispettato, ad eccezione del 2023. Va notato come la stragrande maggioranza delle procedure Dublino sia stata espletata in prima istanza entro i 140 giorni di permanenza nei CFA e come l'attribuzione ai Cantoni d'ubicazione sia avvenuta solo con la decisione di allontanamento (cfr. in proposito anche le considerazioni riportate al capitolo 2.2.3, pag. 28).
- Per quanto riguarda le procedure celeri, la durata media dall'introduzione del riassetto è passata da 49 giorni nel 2019 a 103 giorni nel 2024. Il valore-obiettivo (< 40 giorni) è stato superato in tutti gli anni, ma le procedure si sono comunque concluse entro i 140 giorni di permanenza nei CFA, cosicché in nessun caso si è dovuto effettuare il trasferimento al Cantone in assenza di una decisione di prima istanza.
- Gli scostamenti in eccesso sono particolarmente elevati nelle procedure ampliate, con valori che, ad esempio, nel 2023 hanno toccato i 315 giorni e nel 2024 i 431 giorni, ben al di sopra del valore-obiettivo di < 90 giorni. Il motivo è che da marzo 2022, con la guerra in Ucraina e la conseguente impennata del numero di profughi di guerra, con parallelo incremento

⁵³ La durata della procedura indicata si riferisce al tempo necessario fino all'adozione della decisione di prima istanza. Le cifre riportate non comprendono le procedure di ricorso pendenti, ad esempio, presso il Tribunale amministrativo federale (TAF). Occorre inoltre tenere presente che l'accumulo di pendenze e la loro riduzione possono produrre distorsioni nella durata media delle procedure: poniamo, ad esempio, il caso che nell'anno t i casi complessi vengano messi da parte a causa dell'elevato numero di domande ricevute; tendenzialmente ciò provocherà una riduzione della durata media delle procedure nello stesso anno (poiché vengono trattati solo i casi «semplici»); viceversa, con la riduzione delle pendenze nell'anno t+x, si avrà un aumento dei valori medi dovuto alla complessità dei casi.

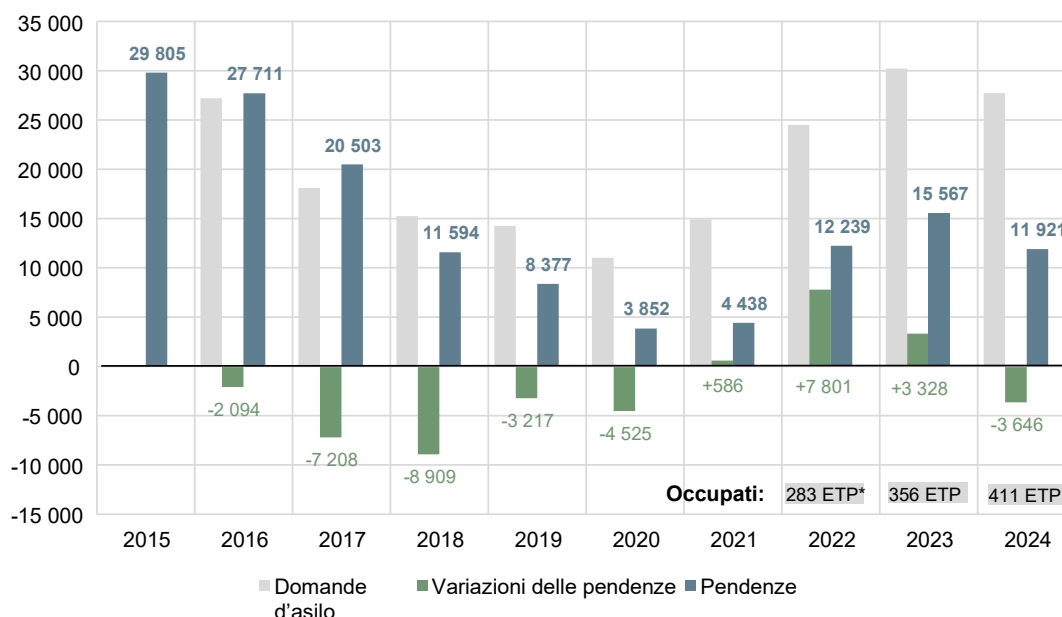
delle domande d'asilo, non sono state disponibili risorse sufficienti per la registrazione e il disbrigo delle domande d'asilo, per cui, in ultima analisi, sono state temporaneamente accantonate, nello specifico, le procedure ampliate.^{54, 55} La lunga durata della procedura è insoddisfacente: essa grava sulle strutture di accoglienza dei Cantoni e dei Comuni e si ripercuote negativamente sull'integrazione, ma anche sull'esecuzione degli allontanamenti nei casi in cui la domanda d'asilo è stata respinta.

L'insufficienza di personale addetto alle procedure presso la SEM ha determinato anche un notevole aumento del numero di decisioni d'asilo pendenti dal 2021 al 2024.⁵⁶ Il loro andamento è illustrato nella figura seguente: nel 2020 le pendenze collegate agli elevati afflussi degli anni 2015 e 2016 sono state ridotte a quasi 3900 pratiche. Con l'istituzione dello statuto di protezione S a partire da marzo 2022 e il forte aumento delle domande d'asilo a partire dalla metà dello stesso anno, le pendenze sono tornate a crescere fino al 2024, quando hanno raggiunto le 15 600 unità. Grazie al significativo aumento delle risorse di personale deciso nel 2024, il numero di pendenze in quell'anno è sceso a 11 900 unità.

⁵⁴ Cfr. al riguardo anche la strategia per il trattamento delle domande d'asilo della SEM in Segreteria di Stato della migrazione SEM (2019). Ai sensi dell'art. 37b della legge sull'asilo (LAsi), la SEM stabilisce, in una strategia per il trattamento delle domande d'asilo, quali domande trattare in via prioritaria, tenendo conto, in particolare, dei termini legali di trattamento, della situazione negli Stati di provenienza, della manifesta fondatezza o infondatezza delle domande nonché del comportamento delle persone richiedenti l'asilo.

⁵⁵ Altri motivi che allungano la durata delle procedure risiedono anche nella disponibilità delle parti coinvolte nella procedura (p. es. interpreti per le lingue rare), nelle scadenze fissate per i rapporti medici e nelle dispendiose procedure di accertamento dell'età. Ci sono anche sfide di carattere logistico, poiché i richiedenti l'asilo di una regione sono spesso distribuiti in diversi centri e devono essere portati nel CFA c.p. per espletare i diversi passaggi della procedura.

⁵⁶ Nello stesso periodo è aumentato anche il numero di domande pendenti per lo statuto di protezione S. Ne parleremo più approfonditamente nel cap. 4.3.

Figura 3-9: Andamento delle decisioni d'asilo pendenti (pendenze)

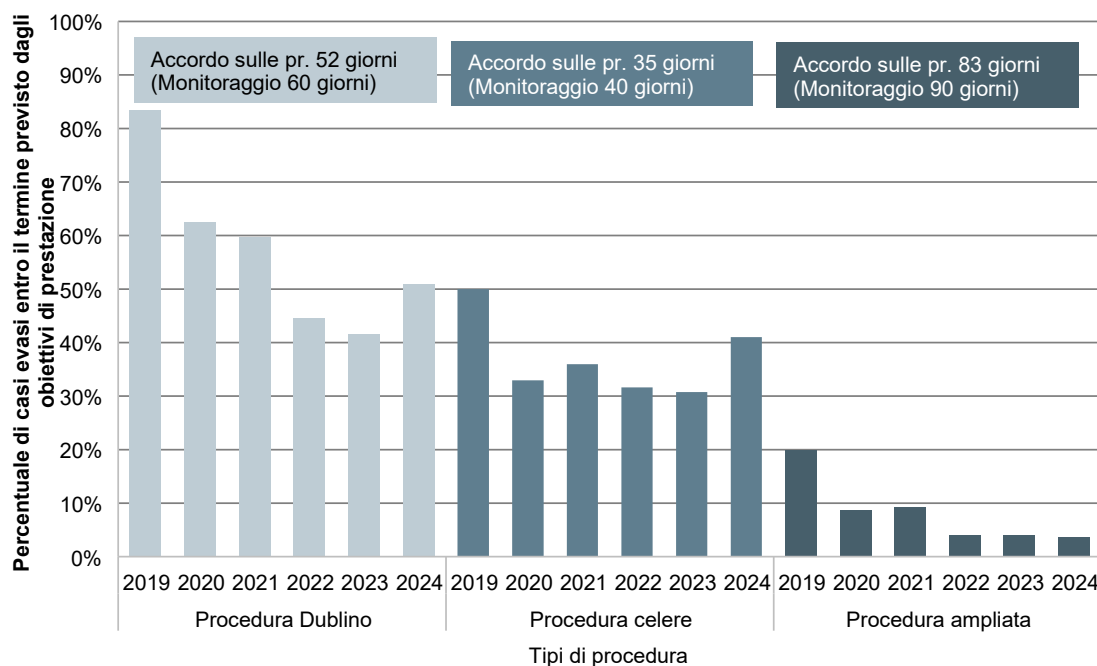
* Nel 2022 è possibile suddividere in maniera soltanto approssimativa gli occupati addetti all'esecuzione delle procedure tra le categorie «asilo» e «persone in cerca di protezione»; questo perché all'inizio della crisi ucraina tutte le risorse disponibili nel settore dell'asilo sono state adoperate anche per l'evasione delle domande di protezione. Il numero di ETP nel 2022 va quindi interpretato con cautela.

Fonte: Statistica sull'asilo SEM + valutazione specifica della SEM

3.2.3 Percentuale di procedure eseguite entro i valori-obiettivo

Per poter effettuare una valutazione definitiva della lunga durata delle procedure, è importante considerarne non solo la durata media, ma anche la variabilità nel tempo. Si tratta, in parole semplici, di capire se la lunga durata delle procedure interessa in egual misura o in misura simile tutti i richiedenti l'asilo del rispettivo tipo di procedura o se pochi «casi anomali» determinano valori medi elevati.

A tal fine la SEM ha verificato la percentuale di persone le cui procedure sono evase in prima istanza entro i termini concordati tra la SEM e il DFGP. Occorre tenere presente, a tal proposito, che i termini stabiliti nell'accordo sulle prestazioni sono generalmente un po' più «rigidi» rispetto agli obiettivi fissati dal Monitoraggio del sistema d'asilo o dai termini ordinatori.

Figura 3-10: Percentuale di procedure con decisione di prima istanza adottata entro i termini previsti

Fonte: Valutazione specifica della SEM

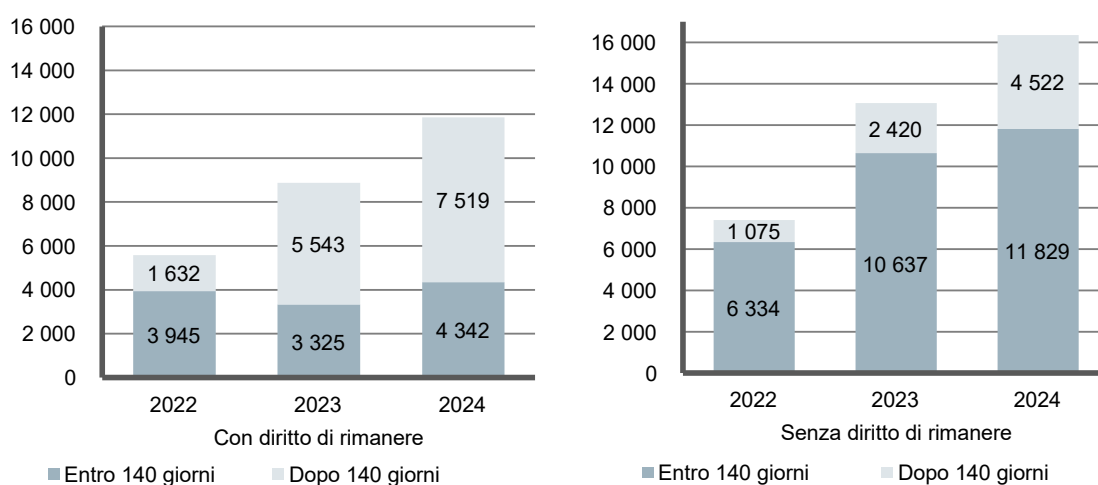
I risultati possono essere riassunti come segue.

- Nelle procedure Dublino, la percentuale di casi evasi entro i termini previsti era inizialmente dell'83 %. Nel 2023 questa quota è scesa, però, quasi al 42 %. Nel 2024 circa la metà delle procedure Dublino è stata decisa in prima istanza entro il termine di 52 giorni. In una valutazione complessiva occorre tuttavia tenere presente che in determinate procedure Dublino il rinvio non può avvenire (come nel caso, ad esempio, del blocco dei trasferimenti verso l'Italia da dicembre 2022). In questi casi, dopo la scadenza del termine di trasferimento, le procedure Dublino passano a una procedura nazionale, con un conseguente allungamento della procedura d'asilo.
- Nelle procedure celeri si osserva un andamento simile a quello dei casi Dublino, ma a un livello generalmente più basso: inizialmente circa il 50 % delle procedure veniva deciso in prima istanza entro il termine di 35 giorni; nel frattempo questa quota è scesa a poco meno del 31 % per salire nuovamente al 41 % nel 2024.
- Nelle procedure ampliate, la percentuale di casi evasi entro i termini (< 83 giorni) è crollata da quasi il 20 % nel 2019 al 3,6 % nel 2024.

Nel complesso emerge che, soprattutto nel caso delle procedure ampliate, la lunga durata media delle procedure non è dovuta a pochi «casi anomali»; al contrario, quasi tutti i casi non vengono risolti in prima istanza entro il termine auspicato di 90 giorni.⁵⁷

Per analizzare il carico gravante su Cantoni, Città e Comuni in relazione alle capacità di accoglienza è importante considerare anche la quantità di domande primarie evase nei CFA entro i 140 giorni senza che vengano attribuite ai Cantoni per la fornitura dell'alloggio e dell'assistenza. La Figura 3-11 fornisce ragguagli in merito.

Figura 3-11: Percentuale di domande primarie evase all'interno/all'esterno dei CFA



Fonte: Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025b)

Nel 2022, su circa 13 000 casi evasi, quasi 10 300 (79,2 %) sono stati trattati in un CFA nell'arco dei 140 giorni. Nel 2023, con circa 21 900 pratiche evase, questa percentuale è stata del 63,7 % ovvero quasi 14 000 casi, mentre nel 2024 i casi trattati nei CFA nel giro di 140 giorni sono stati 16 200 (57,3 %) su ben 28 200 pratiche evase.

Dalle cifre si evince come, con il marcato aumento delle domande d'asilo a partire dalla metà del 2022, i Cantoni – e successivamente anche le Città e i Comuni – si sono dovuti accollare un numero considerevolmente crescente di persone per le quali la decisione è arrivata solo dopo 140 giorni (in alcuni casi molto più tardi). In cifre assolute si è passati dalle 2700 unità del 2022 a ben 12 000 nel 2024.

Excursus: uscite anticipate dai CFA con attribuzione ai Cantoni

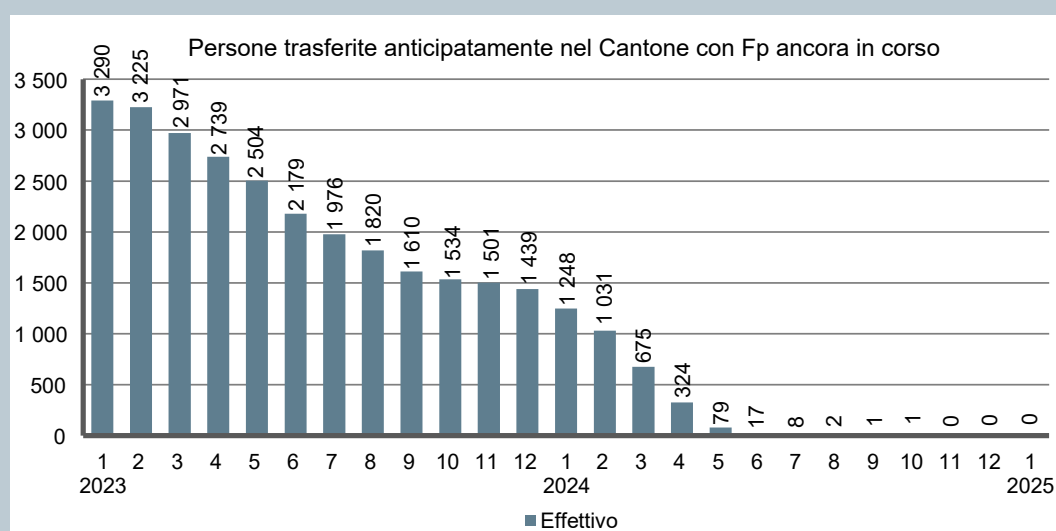
Il massiccio aumento di persone con statuto di protezione S a partire dal mese di marzo

⁵⁷ I motivi sono diversi (elevato numero di domande ricevute, carenza di personale). Tuttavia, il principale fattore risiede nel fatto che le procedure ampliate fungono in un certo senso da «valvola» nei momenti in cui la Confederazione dispone di troppo poco personale e/o di posti di alloggio insufficienti rispetto alle domande pervenute.

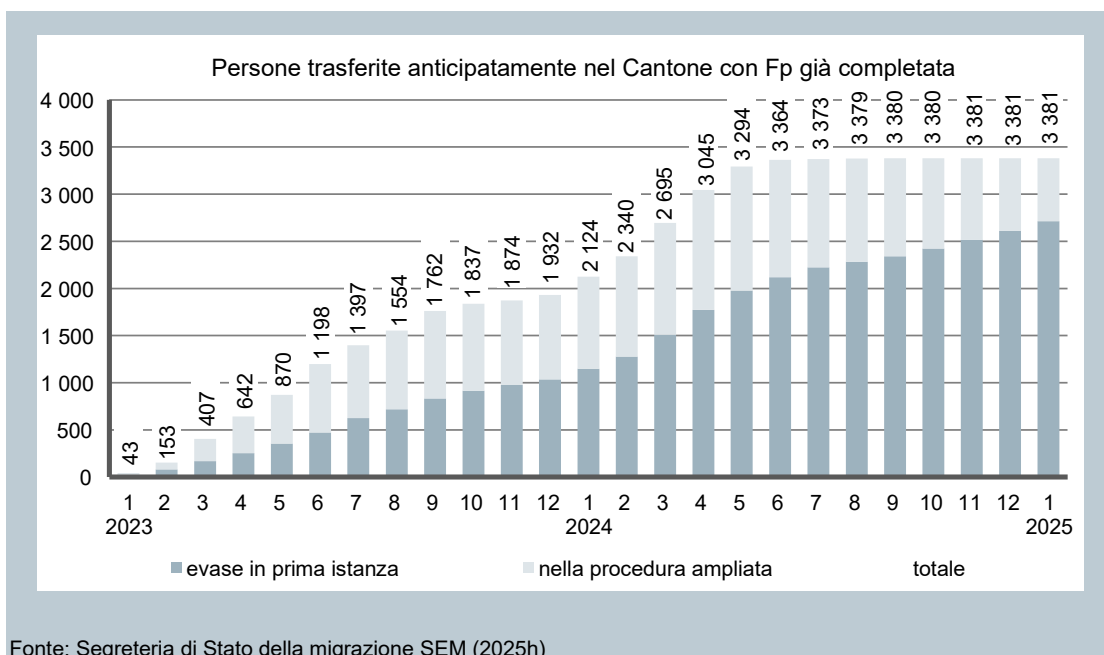
del 2022, con quasi 75 000 domande raggiunte a fine anno, e il forte aumento delle domande d'asilo dalla metà del 2022 (valore annuo superiore a 24 500 domande) hanno indotto la Confederazione a decretare per la prima volta nel dicembre 2022, in risposta alle strozzature di capacità nei CFA, il trasferimento anticipato dai CFA ai Cantoni delle persone che avevano soggiornato nei CFA per meno di 140 giorni (ai sensi dell'art. 24 cpv. 6 LAsi⁵⁸).

Le persone interessate sono state assegnate ai Cantoni già nella fase preparatoria della procedura d'asilo. Alla fine del 2022 ciò riguardava complessivamente 3381 richiedenti l'asilo, mentre nel 2023 altre persone sono state attribuite anticipatamente ai Cantoni. Alla fine di novembre 2024 la fase preparatoria (Fp) era stata completata con un'audizione per tutte le persone uscite anticipatamente dai CFA. Di questi, a fine gennaio 2025, 2713 casi (80 %) erano stati evasi in prima istanza, mentre le restanti 668 persone (20 %) si trovavano in una procedura ampliata (cfr. la figura seguente).

Figura 3-12: Trasferimenti anticipati dal CFA al Cantone con stato di avanzamento della pratica



⁵⁸ Ai sensi dell'art. 24 cpv. 6 LAsi, l'attribuzione ai Cantoni può avvenire anche prima della scadenza dei 140 giorni, in particolare in caso di aumento rapido e notevole delle domande d'asilo. Nel «Piano per la gestione dei picchi e delle contrazioni delle domande d'asilo dopo il riassetto», la SEM e i Cantoni hanno stabilito principi comuni per la gestione di volumi elevati di domande d'asilo (cfr. Ecoplan [2018]).



3.2.4 Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Le principali informazioni acquisite dall'analisi precedente possono essere riassunte come segue.

- Distribuzione delle domande d'asilo
 - La gestione delle procedure organizzata secondo il nuovo assetto (suddivisione in procedure Dublino, procedure celeri e procedure ampliate) si è sostanzialmente dimostrata efficace. Sono cambiate, tuttavia, parzialmente le condizioni quadro.
 - Per quanto riguarda la ripartizione delle domande d'asilo tra procedure Dublino, procedure celeri e procedure ampliate, non emergono anomalie nella percentuale delle procedure ampliate, particolarmente importante per i Cantoni e i Comuni in considerazione delle necessarie capacità di alloggio. Negli anni passati le quote sono sempre state al di sotto dell'obiettivo programmato del 40 %.
 - Nella maggior parte dei casi, la quota delle procedure Dublino è nettamente inferiore al valore programmato (40 %); per contro, molte più domande vengono trattate con procedura celere (il 50 % circa) rispetto a quanto previsto dal riassetto (20 %).
 - Salta all'occhio l'andamento delle procedure di riammissione (PR). Dall'introduzione del riassetto la loro quota è triplicata, passando dal 3,3 % al 10 %. Le procedure di riammissione comportano un fabbisogno di spazi e oneri amministrativi che non trovano ancora riscontro nel conteggio dei fabbisogni della Confederazione indicato dal riassetto.
 - Per quanto riguarda le decisioni di stralcio, il numero assoluto di casi è quadruplicato dal 2020 e anche la quota relativa è aumentata, ma in misura minore (dal 9 % nel 2020 a poco meno del 16 % nel 2024).
- Durata della procedura e percentuale di procedure eseguite entro il valore-obiettivo
 - Nelle procedure Dublino il valore-obiettivo (<60 giorni) è stato perlopiù rispettato. In media, negli ultimi anni, le procedure celeri durano da 70 a 80 giorni. Benché nettamente

superiore all'obiettivo (40 giorni), la durata si mantiene ancora ben al di sotto del periodo di permanenza massimo delle persone nei CFA (140 giorni). Inoltre, la possibilità di influire sulla procedura Dublino è limitata, poiché la procedura di approvazione dipende dalla cooperazione degli Stati aderenti.

- La situazione è critica per quanto riguarda le procedure ampliate, perché se è vero che al momento dell'introduzione nel 2019 con 109 giorni la durata era accettabile rispetto all'obiettivo (90 giorni), successivamente i tempi si sono allungati di molto, con una forbice compresa tra 240 e 431 giorni. Questa lunga durata delle procedure non è il risultato di pochi «casi anomali», con accertamenti particolarmente complessi e prolungati, ma interessa fino all'80 % delle pratiche.⁵⁹ La situazione risulta dunque insoddisfacente sia per quanto riguarda il fabbisogno di alloggi a tutti e tre i livelli statali sia per quanto concerne la rapida integrazione delle persone con diritto di rimanere⁶⁰ o la successiva garanzia di esecuzione dell'allontanamento dopo una decisione negativa.
- I trasferimenti anticipati dai CFA ai Cantoni, avvenuti alla fine del 2022 e nel 2023 per via delle strozzature di capacità e risorse verificatesi a livello federale in quella fase, hanno determinato un accumulo di pendenze nell'evasione delle domande d'asilo, risultando in un onere (considerevole) a carico di tutti e tre i livelli statali e dei richiedenti l'asilo, sia in termini di fabbisogno di alloggi che di sforzi di integrazione.

Dalle argomentazioni emergono, in relazione a necessità d'intervento specifiche, i seguenti punti:

- alloggi e risorse di personale sufficienti da parte della Confederazione per garantire una rapida riduzione delle pendenze nelle domande d'asilo (come pure nelle domande per l'ottenimento dello statuto di protezione S)⁶¹;
- per gli alloggi e le risorse di personale della Confederazione non si dovrebbe prendere come riferimento il numero previsto di domande d'asilo, bensì il numero previsto di casi evasi, comprese le successive operazioni connesse con il soggiorno (cfr. in merito anche l'exkurs sul numero di pratiche evase per ogni domanda d'asilo al capitolo 3.3.4 pagina 67 sulla capacità del sistema d'asilo di far fronte alle fluttuazioni dei carichi);
- le indicazioni inserite nel riassetto devono essere adeguate alla luce delle mutate condizioni quadro. Le procedure di riammissione e le decisioni di stralcio dovrebbero essere trattate alla stregua di categorie procedurali; andrebbero, cioè, definiti obiettivi specifici per la loro

⁵⁹ Secondo la Figura 3-10, il termine procedurale di 83 giorni (ai sensi dell'accordo sulle prestazioni con il DFGP) viene rispettato solo nel 3–10 % dei casi. Poiché secondo il Monitoraggio del sistema d'asilo il valore-obiettivo relativo ai termini procedurali è più lungo di 7 giorni (a 90 giorni), la percentuale di casi evasi entro i termini previsti dovrebbe essere leggermente più elevata.

⁶⁰ Diversi studi indicano l'esistenza di una correlazione tra durata della procedura d'asilo e attività lucrativa o inizio di un'attività lucrativa: ad esempio, uno studio condotto su dati svizzeri rilevati dal 1994 al 2004 mostra come per ogni anno di durata della procedura il tasso di attività si riduca di 4–5 punti percentuali, il che corrisponde a una riduzione del tasso di attività (di quel periodo) del 16–23 % (cfr. Hainmueller [2012]). Un altro studio condotto in Germania sui richiedenti l'asilo tra il 2013 e il 2016 dimostra che, all'allungarsi di 6 mesi della durata della procedura, il momento di inizio dell'attività lucrativa si protrae mediamente dell'11 % (o di circa 2 mesi) (cfr. a tal proposito Brenzel; Kosyakova [2019]).

⁶¹ A tal proposito vanno menzionati anche i ricorsi pendenti presso il TAF, anch'esso alle prese con pendenze a causa della carenza di personale.

durata. Le fasi procedurali devono essere riesaminate in chiave critica per valutare possibili semplificazioni e individuare modalità di efficientamento, al fine di ridurre nel complesso la durata delle procedure senza intaccarne il livello di qualità. Di conseguenza, vanno rivisti criticamente anche i valori-obiettivo – in considerazione dei miglioramenti ottenuti nell'esecuzione dei processi – per verificare se i termini fissati consentono un accertamento sufficientemente accurato dei fatti giuridicamente rilevanti;

- considerata la lunga durata delle procedure ampliate, occorre verificare se, in caso di attribuzione di questi casi al Cantone, non convenga avviare le misure di integrazione (p. es. accertamento del potenziale) sin dalla fase iniziale. In tale contesto occorre tenere conto anche dell'andamento della quota di protezione nell'ambito delle procedure ampliate;
- inoltre, nell'ambito delle procedure di riammissione occorre capire in che misura, secondo le disposizioni del Tribunale amministrativo federale, debba essere concesso in Svizzera il diritto di rimanere a persone che dispongono già di un diritto di rimanere in un altro Stato UE-AELS;⁶²
- Nella definizione della strategia per il trattamento delle domande d'asilo da parte della SEM occorre individuare modalità per coinvolgere maggiormente i Cantoni, in modo da poter valutare insieme le conseguenze (p. es. in caso di temporaneo accantonamento delle procedure ampliate o di trasferimento anticipato al Cantone) e sviluppare soluzioni comuni.

Le restanti necessità d'intervento generali sono strettamente correlate alla capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi (cfr. a tal proposito le considerazioni contenute nel capitolo 3.3.4):

- quando il numero di domande d'asilo aumenta in maniera esponenziale in brevissimo tempo, aumentano di conseguenza sia il fabbisogno di spazi per la sistemazione delle persone sia la necessità di personale per l'assistenza. Allo stesso tempo, cresce anche il fabbisogno di risorse operative qualificate presso la SEM che possano evadere le pratiche in modo più o meno lineare con l'incremento delle domande;
- se queste risorse di personale non possono essere messe a disposizione rapidamente in area procedurale e, a causa dei lunghi tempi di inserimento, non possono essere impiegate in modo sufficientemente produttivo in tempi brevi, i tempi delle procedure aumentano e di conseguenza si aggravano anche le strozzature di capacità a livello di Confederazione. Ciò ha effetti a cascata anche sugli altri livelli: se i posti letto della Confederazione non bastano più, come ultima ratio si dovrà decretare l'uscita anticipata dal CFA e il trasferimento nel Cantone eventualmente già durante la fase preparatoria (come è avvenuto alla fine del 2022). Questo a sua volta determinerà, da un lato, la necessità di aumentare anticipatamente le capacità di alloggio e di assistenza a livello cantonale e comunale e, a breve e medio termine, la carenza di personale che possa evadere di pari passo le pratiche; dall'altro, la sistemazione decentralizzata dei richiedenti l'asilo nella fase preparatoria compromette l'efficienza delle procedure di accertamento e delle altre fasi della procedura rispetto a un collocamento centralizzato nei CFA. Ciò si ripercuote a sua volta sulla durata delle procedure e quindi sul fabbisogno di posti letto e di personale;

⁶² Cfr. l'exkursus sulla migrazione secondaria a pag. 47: ad esempio, nel 2024 il 21 % di tutti i diritti di soggiorno concessi come AP proveniva da una procedura di riammissione.

- è quindi fondamentale che la durata delle procedure possa essere rispettata anche in caso di rapido aumento delle domande d'asilo. Ciò presuppone la capacità di poter incrementare rapidamente non solo i posti nei CFA, ma anche le risorse di personale immediatamente impiegabili per l'esecuzione delle procedure presso la SEM.⁶³

Alla luce di queste considerazioni, rinunciamo a dilungarci sul tema in questo capitolo e rinviando alla lettura delle necessità d'intervento per la gestione delle fluttuazioni dei carichi identificate al capitolo 3.3.4.

3.3 Offerta di alloggi e occupazione

3.3.1 Obiettivi del riassetto

Tra gli obiettivi generali del riassetto rientrano i seguenti intenti:

- la Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno concordato che la Confederazione rafforzerà la propria struttura di accoglienza aumentando il numero di posti letto da 1600 a 5000 unità. Questi 5000 posti letto dovrebbero consentire alla Confederazione di completare la maggior parte delle procedure d'asilo nei CFA nell'arco di 140 giorni;
- le strutture di accoglienza devono essere spaziose e organizzate in maniera efficiente;
- garantire la capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi rimane un compito condiviso a tutti e tre i livelli statali. Confederazione, Cantoni e Comuni devono garantire che le loro strutture siano adeguate ad affrontare le fluttuazioni del numero di domande d'asilo.⁶⁴

3.3.2 Alloggi a livello di Confederazione

La Figura 3-13 seguente mostra l'incremento del numero di posti letto resi disponibili dalla Confederazione dopo l'introduzione del riassetto.

All'inizio del 2019, immediatamente prima dell'introduzione, la Confederazione disponeva in totale di 4010 posti. Di questi, 3030 erano collocati nei CFA permanenti previsti per l'attuazione del riassetto. Alla fine del 2019 il numero di posti letto era di 4862 (totali) e 3902 (permanent). Tuttavia, già nell'autunno 2019 alcune strutture temporanee erano state parzialmente o totalmente disattivate a causa dell'esiguo numero di domande.⁶⁵

Alla fine del 2020 il numero totale di posti letto era aumentato a 5056 unità, di cui 3902 in CFA permanentemente utilizzabili. I posti resi indisponibili alla fine del 2019 sono stati riaperti nella primavera del 2020. Con i letti aggiuntivi è stato possibile rispettare le direttive della SEM in

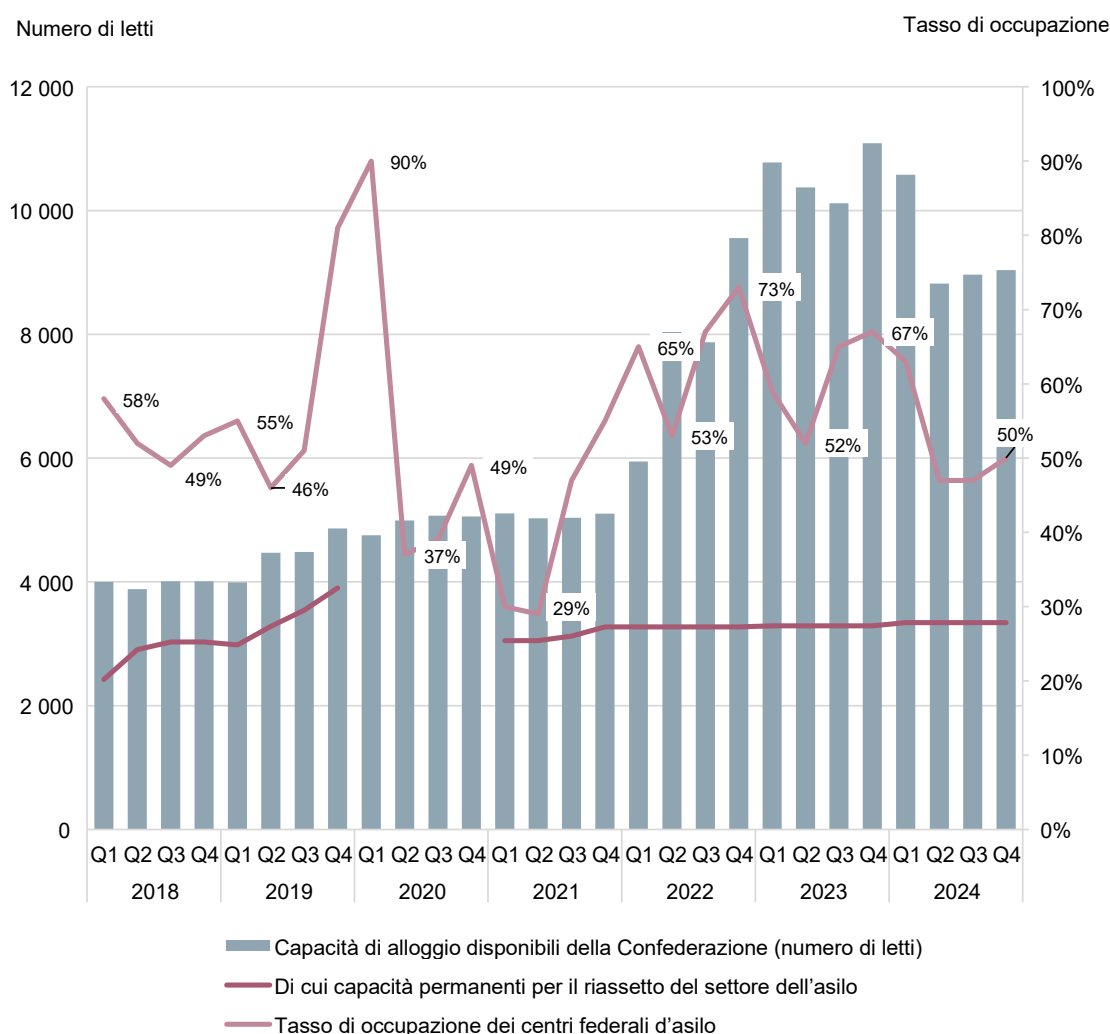
⁶³ Le esperienze maturate fino ad oggi nel 2022 e 2023 dimostrano che, dalla selezione fino al raggiungimento della piena produttività, per il personale aggiuntivo occorrono dai 9 ai 12 mesi di tempo.

⁶⁴ CDOS, CDDGP, SEM (2018)

⁶⁵ In sostanza, le risorse stanziate per l'assistenza e la sicurezza vengono impiegate per un tasso di occupazione ridotto.

materia di Covid⁶⁶. La capacità di accoglienza veniva ridotta al 50–60 % circa, che in pandemia significava tuttavia occupare quasi la totalità dei posti disponibili. Alla fine del 2021 la disponibilità di posti letto era all'incirca allo stesso livello dell'anno precedente; tuttavia i posti nei CFA utilizzabili in modo permanente sono diminuiti a 3270. A causa delle restrizioni dovute al Covid-19, il tasso di occupazione si attestava tra il 50 e il 60 %.

Figura 3-13: Aumento del numero di posti letto resi disponibili dalla Confederazione e tasso di occupazione nei CFA



Con l'attivazione dello statuto di protezione S nel marzo 2022, si è reso necessario potenziare in modo rapido e massiccio le capacità per accogliere il gran numero di persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina. L'aumento delle domande d'asilo a partire dalla metà del 2022 (cfr. Figura 3-2) ha determinato ancora una volta un massiccio aumento del fabbisogno

⁶⁶ Le direttive si basavano sulle raccomandazioni dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP).

di spazi. Alla fine del 2022 la Confederazione disponeva complessivamente di 9558 posti, con un aumento dell'87 % rispetto ad inizio anno. Ciò è stato possibile ripiegando su tante strutture di accoglienza temporanee di piccole dimensioni nonché su infrastrutture militari. Le strutture di accoglienza di piccole dimensioni, gestite solo per breve tempo, generano, in particolare, costi elevati in termini di personale e investimenti.⁶⁷ Il numero di posti letto nei CFA permanenti è rimasto comunque fermo a 3270 unità.

Le domande di protezione di persone provenienti dall'Ucraina pervenute nel 2023 insieme a un nuovo incremento del numero di domande d'asilo verificatosi nell'autunno 2023 hanno determinato un ulteriore aumento del fabbisogno di posti letto. Alla fine del 2023 la Confederazione disponeva in totale di 11 086 posti nei CFA (di cui 3290 in CFA utilizzabili in modo permanente). In seguito alla leggera diminuzione delle domande d'asilo registrata nel 2024 e al calo delle domande di protezione con statuto S, sono diminuiti i posti di alloggio resi disponibili, cosicché alla fine del 2024 il numero di posti letto (circa 9000 unità) risultava inferiore di ben 2000 unità rispetto alla fine del 2023. Nel 2024 l'incremento di 50 posti letto ha portato la capacità totale a 3340 unità.

Excursus: sviluppo temporale della procedura di approvazione dei piani nel piano settoriale asilo⁶⁸

Nel quadro del riassetto del settore dell'asilo, la Confederazione, con la revisione della legge sull'asilo (del 25 settembre 2015), ha ottenuto la competenza di approvare, mediante procedura di approvazione dei piani, gli edifici e gli impianti destinati all'alloggio di richiedenti l'asilo o all'esecuzione delle procedure d'asilo. L'obiettivo della procedura di approvazione dei piani è migliorare il coordinamento nonché semplificare e accelerare le procedure di approvazione. Con l'approvazione dei piani vengono rilasciate tutte le autorizzazioni richieste dal diritto federale. La disposizione transitoria relativa alla legge sull'asilo stabilisce che le domande di approvazione dei piani possono essere presentate solo per dieci anni dopo l'entrata in vigore della relativa disposizione della legge sull'asilo, con scadenza prevista il 31 dicembre 2027. Successivamente le domande per la costruzione di nuovi edifici ad uso CFA dovranno essere nuovamente sottoposte alle procedure di autorizzazione cantonali e comunali e non potranno più essere attuate tramite una procedura federale. Si prevede che, in conseguenza di ciò, diverrà molto più difficile, dopo tale data, realizzare nuovi CFA.

3.3.3 Alloggi a livello di Cantoni o Città e Comuni

Nel momento in cui i richiedenti l'asilo, i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente nonché le persone beneficiarie dello statuto di protezione S lasciano i CFA per andare nei Cantoni, anche questi ultimi devono far fronte a un accresciuto fabbisogno di posti letto. A

⁶⁷ La gestione dei CFA di piccole dimensioni comporta costi generali elevati: ad esempio, i costi del personale per singolo posto di alloggio nei centri con una capacità di 100 posti letto sono circa il doppio rispetto ai centri con 400 posti letto. Costi proporzionalmente elevati sono inoltre prodotti dall'apertura e chiusura di CFA temporanei.

⁶⁸ L'excursus si basa su Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025d).

seconda della ripartizione dei compiti a livello cantonale, ne sono interessati, direttamente o indirettamente, anche le Città e i Comuni.⁶⁹

Al momento attuale non disponiamo ancora di una panoramica generale dei posti di alloggio disponibili a livello cantonale/comunale. L'andamento dell'effettivo di persone nel settore dell'asilo⁷⁰ dimostra che Cantoni, Città e Comuni sono stati messi a dura prova, dopo il riassetto, per gestire il gran numero di persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina e l'elevato numero di domande d'asilo pervenute a partire dalla metà del 2022 e nel 2023.⁷¹ Alcuni Cantoni (Argovia, Lucerna) sono stati costretti a dichiarare provvisoriamente lo stato di emergenza nel settore dell'asilo.⁷² Altri Cantoni stanno valutando la possibilità di dichiarare lo stato d'emergenza, che consentirebbe loro di usufruire degli alloggi dei Comuni. Della situazione hanno sofferto in misura altrettanto grave anche Città e Comuni, soprattutto nei Cantoni in cui, dopo la prima accoglienza da parte del Cantone, la competenza per l'alloggio e l'assistenza dei richiedenti l'asilo e delle persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina passa ai Comuni.⁷³ Nell'excursus che segue sono citate a titolo di esempio alcune cifre che illustrano l'onere di cui si sono fatti carico i Comuni. La sistemazione in alloggi dei Cantoni, delle Città e dei Comuni si differenzia dalla sistemazione di competenza federale per due aspetti essenziali. In primo luogo, le persone che si trovano nel sistema d'asilo e dei rifugiati e le persone in cerca di protezione si fermano nei Cantoni, nelle Città e nei Comuni in modo permanente (a differenza del livello federale, dove le persone soggiornano solo temporaneamente nei CFA). In secondo luogo, vanno considerati i requisiti di qualità degli spazi abitativi: Cantoni e Comuni devono predisporre alloggi adatti a un soggiorno di lungo periodo che favorisca l'integrazione. La sfida non è semplice, in considerazione della parziale scarsità di alloggi, soprattutto nelle aree urbane. Per poter soddisfare la domanda di posti di alloggio in questo contesto, è stato necessario ricorrere alle sistemazioni più disparate. A titolo esemplificativo citiamo: strutture della protezione civile, costruzioni temporanee, alloggi collettivi in immobili da demolire, immobili con contratti a tempo determinato o usi transitori. In molte regioni la domanda di alloggi da parte di un gran numero di persone presenti nel sistema d'asilo e dei rifugiati contribuisce ad accrescere la concorrenza sul mercato degli alloggi, in particolare per le altre persone che beneficiano dell'aiuto sociale.⁷⁴

⁶⁹ In molti Cantoni, i richiedenti l'asilo che escono dai CFA vengono accolti in una prima fase in alloggi collettivi. Al termine della fase di prima accoglienza, la sistemazione – in momenti diversi a seconda del Cantone – avviene in alloggi individuali (appartamenti). La competenza per l'alloggio e l'assistenza spetta, a seconda della struttura organizzativa cantonale, al Cantone o ai Comuni oppure viene delegata dal Cantone o dal Comune a terzi. Cfr. al riguardo anche le considerazioni contenute nel cap. 2.2.3., pag. 14.

⁷⁰ Cfr. a tal proposito la Figura 3-3, pag. 38.

⁷¹ Cfr. anche le considerazioni contenute nel passaggio «Statuto di protezione S» al cap. 4.4, pag. 78.

⁷² Entrambi i Cantoni, al momento della stesura del rapporto, sono ancora in una situazione di emergenza nel settore dell'asilo.

⁷³ I Cantoni LU e ZH, ad esempio, hanno aumentato le quote di accoglienza di persone presenti nel sistema d'asilo nei loro Comuni.

⁷⁴ Questi effetti di spiazzamento sul mercato immobiliare locale si verificano indipendentemente dalla ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni/Città. Questo perché, in ultima analisi, l'integrazione avviene sempre nel luogo in cui la persona immigrata risiede e quindi a livello comunale (che sia a scuola, nelle associazioni, in chiesa o sul luogo di lavoro).

Excursus: onere a carico di alcune Città per questioni di alloggio e assistenza⁷⁵

Città di Berna: in qualità di partner regionale del Cantone, la Città di Berna è responsabile dell'erogazione dell'aiuto sociale d'asilo nella sua regione. Fornisce consulenza ai richiedenti l'asilo che lasciano i CFA fino al passaggio alla competenza comunale o, nel migliore dei casi, all'indipendenza finanziaria. Per accogliere le persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina è stato necessario ampliare notevolmente la disponibilità di alloggi collettivi. Nel luglio 2022 è stata allestita un'area container per la sistemazione temporanea nell'area di Viererfeld (Temporäre Unterkunft Viererfeld, TUV) con una capacità di 620 posti su un'area edificabile, abitata prevalentemente da persone con statuto S.

Città di Lucerna: dal 31 dicembre 2024 il Cantone ha preso in affitto nella Città di Lucerna 72 case per un totale di 186 appartamenti per la sistemazione di rifugiati riconosciuti, persone ammesse provvisoriamente e persone con statuto S. La Città di Lucerna non dispone dunque più di questi appartamenti per alloggiare i propri gruppi target beneficiari di aiuto sociale economico. Gran parte di queste persone, poi, rimarrà nella Città di Lucerna quando avverrà il passaggio di responsabilità dal Cantone alla Città, e la Città sarà costretta a cercare nuovi appartamenti per queste persone, poiché il Cantone di Lucerna vorrà mantenere i «suoi appartamenti» per poter sistemare nuove persone che rientrano nella sua sfera di competenza.

Winterthur: in brevissimo tempo è stato necessario creare nuovi posti per l'alloggio in strutture collettive (da 23 nel 2021 a 627 nel 2024). Nello stesso periodo, è stato necessario aumentare il personale addetto agli alloggi e all'assistenza da 0,8 posti di lavoro a tempo pieno (2021) a circa 14.

Città di Zurigo: fino alla guerra in Ucraina, la città ospitava le persone presenti nel sistema d'asilo soprattutto in appartamenti distribuiti sul territorio cittadino e in aree residenziali temporanee. Questi posti, già di per sé difficili da ottenere, non sono più sufficienti per soddisfare il fabbisogno di alloggi. Tra dicembre 2021 e febbraio 2025, il numero di posti disponibili in abitazioni normali è aumentato notevolmente, passando da circa 1800 a quasi 3200. Dalla crisi è stata creata, con grande sforzo, una nuova forma abitativa basata su alloggi collettivi della città, in grado di garantire un numero affidabile di posti per una durata prolungata. Mentre nel 2023 erano disponibili circa 600 posti in alloggi collettivi, questo numero è stato raddoppiato nella primavera 2024 e mantenuto fino al 2025. Per far fronte all'aumento della domanda, si è continuato a utilizzare in modo transitorio appartamenti e immobili sfitti. La gestione di questo portafoglio immobiliare risulta onerosa e costosa per via di qualità e condizioni che impongono dispendiosi risanamenti e oneri considerevoli per la ricerca, la sostituzione e il ricollocamento. Di fronte all'insufficienza dei regolari spazi abitativi, nel medio termine la città dovrà continuare a gestire strutture collettive, accollandosi il corrispondente rischio di investimento (costosa ristrutturazione di immobili che, a seconda dell'andamento dell'immigrazione, nel giro di pochi d'anni potrebbero non più essere utilizzati dalle persone rifugiate).

3.3.4 Capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi

Le forti oscillazioni annue e stagionali che si registrano nel volume di domande d'asilo ricevute (cfr. capitolo 3.1) si ripercuotono, da un lato, sulla durata delle procedure e sulle pendenze (cfr. capitolo 3.2) e, dall'altro, determinano variazioni ricorrenti e talvolta repentine del fabbisogno di personale e di alloggi a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni (cfr. i due precedenti

⁷⁵ Cfr. Unione delle Città Svizzere (2025)

capitoli 3.3.2 e 3.3.3). La garanzia della capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi, comprese le prestazioni di mantenimento e il loro finanziamento, è quindi fondamentale per il funzionamento del sistema dell'asilo, sia per quanto riguarda la quantità di risorse (p. es. il numero di persone/posti di alloggio) sia per quanto concerne la flessibilità del loro impiego (p. es. la possibilità di poter impiegare il personale per diverse attività e, se necessario, di poter potenziare e ridurre rapidamente personale e possibilità di alloggio).

Nel quadro del riassetto, Confederazione, Cantoni, Città e Comuni hanno stabilito corrispondenti parametri per il Piano d'emergenza asilo.

Excursus: strategia e pianificazione d'emergenza

a) Piano d'emergenza⁷⁶

Il Piano d'emergenza asilo è uno strumento di pianificazione preventiva concepito per una gestione operativa ottimale degli incrementi dei flussi migratori. Definisce misure e processi per la rapida adozione e attuazione di decisioni complesse in situazioni straordinarie nel settore dell'asilo. Il piano è stato approvato dal Consiglio federale nel 2012.

Esso distingue tra le seguenti situazioni:

- **Situazione normale:** la situazione normale può essere gestita senza problemi con le risorse ordinarie. Costituisce la base per le strutture permanenti (come i CFA) e le misure nel settore dell'asilo. La situazione normale si basa in genere sulle esperienze accumulate nel corso degli anni e prese come riferimento per il dimensionamento delle risorse stanziare dalle autorità.
- **Situazione speciale:** la situazione speciale è il livello di escalation intermedio tra la situazione normale e la situazione straordinaria. In questa fase aumentano la probabilità che si verifichi una determinata situazione e i suoi effetti. La situazione speciale può essere superata solo parzialmente con le risorse della situazione normale. Devono essere adottate misure adeguate per evitare un'emergenza o una situazione straordinaria.
- **Situazione straordinaria:** la situazione straordinaria nel settore dell'asilo è concettualmente equiparata all'**emergenza**. L'emergenza che si stava delineando nella fase del precedente livello si è verificata senza ulteriori preavvertimenti. L'emergenza (situazione straordinaria) sconfina nettamente oltre le previsioni precedenti e può cambiare rapidamente. Un altro elemento tipico della situazione straordinaria è l'esaurimento delle risorse stanziare per la situazione ordinaria.

In fase di sviluppo del Piano d'emergenza asilo si è deliberatamente rinunciato a lavorare con valori soglia che delimitano in modo vincolante le singole situazioni. Si è scelto piuttosto un modello che rappresenta dinamicamente tutte le situazioni ragionevolmente immaginabili sulla base di parametri centrali, con una descrizione delle variazioni rispetto alla situazione iniziale. A tal fine è stato creato un diagramma degli scenari che integra quattro blocchi tematici (domande ricevute, effettivi, pendenze e sviluppi internazionali). Oltre agli aspetti puramente quantitativi, vengono presi in considerazione anche aspetti qualitativi.

Nell'allegato al piano d'emergenza sono state definite 29 misure preventive, che vanno dalla strategia per il trattamento delle domande d'asilo a misure legali come la concessione della protezione provvisoria o l'applicazione della clausola dello stato di emergenza, fino alla costituzione di riserve di alloggi da parte della Confederazione e dei Cantoni o a misure di sostegno da parte dell'esercito.

Con l'incarico di elaborare un piano d'emergenza si è deciso di creare uno Stato maggiore speciale Asilo (SONAS), che viene convocato all'occorrenza per sostenere le decisioni politico-strategiche dell'Amministrazione federale o del Consiglio federale. Oltre alla Direzione della SEM, sono rappresentati nel SONAS il DFGP, il DDPS, il DFAE e il DFF, come pure con propri membri la CDDGP e la CDOS.

b) Parametri per la pianificazione d'emergenza congiunta⁷⁷

Dopo essersi confrontati nell'autunno 2015 con un ingente aumento di richiedenti l'asilo, Confederazione, Cantoni, Città e Comuni hanno deciso di prepararsi ad ulteriori scenari d'emergenza stabilendo,

nei «Parametri per la pianificazione d'emergenza congiunta», gli obiettivi da perseguire in situazioni d'emergenza e i compiti che ciascuna autorità è chiamata a svolgere.

A tal fine sono stati elaborati tre scenari basati sulle seguenti ipotesi:

- scenario 1: 10 000 domande d'asilo in 30 giorni
- scenario 2: 10 000 domande d'asilo al mese per tre mesi consecutivi
- scenario 3: 30 000 passaggi alla frontiera in pochi giorni

In tutti e tre gli scenari la Confederazione rimane responsabile della registrazione, della fornitura del primo alloggio e dell'esecuzione delle procedure d'asilo. Deve continuare a trattare in via prioritaria le domande d'asilo insufficientemente motivate e i casi Dublino. Per adempiere ai propri compiti, negli scenari 1 e 2 la SEM aumenta le capacità di accoglienza dai circa 4600 del 2016 ai 6000 posti, sfruttando in primo luogo impianti militari o oggetti civili di proprietà, e nello scenario 3 fino a 9000 posti.

I Cantoni garantiscono l'alloggio e l'assistenza dei richiedenti l'asilo assegnati dalla SEM. Inoltre provvedono all'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti o al rimpatrio nello Stato di provenienza. Dispongono di un proprio piano d'emergenza cantonale, istituiscono stati maggiori cantionali di conduzione e, con i loro corpi di polizia, supportano per quanto possibile il Cgcf nella gestione di flussi straordinari di rifugiati.

Il Piano d'emergenza asilo non è stato applicato in relazione allo statuto di protezione S e all'elevato numero di domande d'asilo pervenute a partire dalla metà del 2022. Sebbene nel 2021 sia stato istituito un gruppo di accompagnamento per aggiornare i parametri di riferimento del 2016, i nuovi parametri non sono stati approvati in via definitiva dagli organi competenti.

Nel piano di attuazione del riassetto (2019) si è partiti dal presupposto che la **Confederazione**, con i 5000 posti previsti – e posto che assicuri la necessaria flessibilità di organico –, sia in linea di principio in grado di far fronte a fluttuazioni comprese tra 15 000 e 29 000 domande d'asilo all'anno.⁷⁶ Nel caso in cui pervenissero oltre 29 000 domande d'asilo all'anno o la composizione delle domande d'asilo cambiasse notevolmente (più casi Dublino, quota maggiore di procedure celeri), si è ipotizzato che la Confederazione attribuisca anticipatamente ai Cantoni una parte delle persone che ha accolto nei propri centri, affinché continui ad avere capacità sufficienti per svolgere le fasi procedurali che devono obbligatoriamente essere eseguite nei CFA. Per quanto riguarda le persone che devono rimanere obbligatoriamente nei CFA, i tre livelli statali hanno concordato le priorità di ciascuno (cfr. grafico seguente).⁷⁹

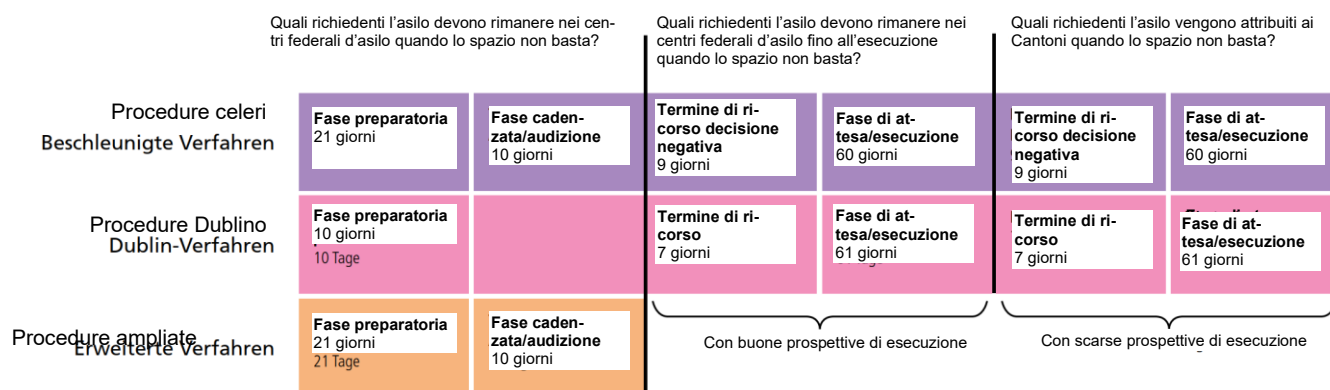
⁷⁶ Ripreso per gran parte da Ufficio federale della migrazione (2012)

⁷⁷ Ripreso per gran parte da DFGP, DDPS, CDDGP, CDOS (2016)

⁷⁸ CDOS, CDDGP, SEM (2018)

⁷⁹ Gli obiettivi principali per tutti e tre gli scenari possono essere riassunti come segue:

- registrare e sottoporre a controllo di sicurezza tutti i richiedenti l'asilo;
- sottoporre tutti i richiedenti l'asilo a un controllo sanitario alla frontiera;
- offrire alloggio e assistenza a tutti i richiedenti l'asilo;
- anche in caso di aumento ingente delle domande d'asilo, trattare per quanto possibile in via prioritaria le domande d'asilo insufficientemente motivate e i casi Dublino;
- esecuzione sistematica degli allontanamenti da parte dei Cantoni.

Figura 3-14: Sistemazione dei richiedenti l'asilo in caso di capacità insufficienti nei centri federali

Fonte: DFGP, DDPS, DFF, CDDGP, CDOS (2016)

Sono trascorsi più di sei anni dall'ultimo aggiornamento dei parametri di riferimento. Le esperienze raccolte in questo arco di tempo rispetto alle fluttuazioni stagionali, la composizione delle domande e la durata di trattamento delle pratiche hanno dimostrato, dal punto di vista della SEM, che l'ipotesi iniziale dei 5000 posti nei CFA con potenziale di copertura fino a 29 000 domande d'asilo all'anno non è più corretta. Di conseguenza, la SEM, in collaborazione con KPMG, ha sviluppato un cosiddetto «modello graduale»⁸⁰ in cui sono stati registrati il numero di domande d'asilo, i valori reali relativi alla massima occupazione dei centri (85 %) e la durata delle procedure (o la durata media del soggiorno nei CFA di 75 giorni). Oltre alla necessaria capacità di posti letto, questo modello rileva anche la quantità di personale assolutamente necessaria presso la SEM per l'area procedurale (trattamento delle domande d'asilo entro i termini indicati; cfr. l'exkursus seguente su questo argomento).

Lavorando con questi dati, gli autori dello studio sono giunti alla conclusione che per gestire 24 000 domande d'asilo – che secondo l'ipotesi produrrebbero 21 000 ingressi nei CFA – dovrebbero essere disponibili circa 7700 posti, una cifra nettamente superiore ai 5000 posti letto ipotizzati nella fase di pianificazione del riassetto. È inoltre emerso come l'aumento del numero di domande implichi anche la necessità di incrementare le risorse di personale dedicate all'esecuzione delle procedure e, a valle, per le mansioni legate alla gestione del soggiorno presso la SEM.⁸¹ Ulteriori unità di personale sarebbero inoltre necessarie se si volesse ridurre la quantità di domande d'asilo pendenti.

⁸⁰ Cfr. a tal proposito Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024b).

⁸¹ A questo proposito va sottolineato che la necessità si estende, oltre a chi lavora «produttivamente» nei CFA, anche a risorse supplementari in funzione di gestione e coordinamento. La SEM stima un fabbisogno generale supplementare per i CFA del 20 % circa per ciascun posto a tempo pieno «in produzione». Questo fabbisogno non è (ancora) considerato nella figura seguente (cfr. colonna «Posti a tempo pieno necessari nei CFA per la produzione diretta»).

Excursus: più pratiche evase che domande d'asilo

In linea di principio si presume che a una domanda corrisponda una pratica evasa. Dall'analisi è tuttavia emerso che il numero di casi evasi supera quello delle domande d'asilo. Nel tempo, molte persone compaiono più volte come pendenze (di prima istanza). I motivi sono molteplici: presentano domande di riesame; lasciano il Paese in modo incontrollato e presentano successivamente una nuova domanda d'asilo (senza essersi precedentemente sottoposte a esame materiale); presentano domande multiple (dopo precedente esame materiale); sono riammesse in Svizzera, dopo essere partite senza controllo verso altri Stati, in quanto la Svizzera è competente dell'esecuzione della loro procedura d'asilo oppure avrebbero dovuto essere trasferite in un altro Stato Dublino che ne avrebbe avuto la competenza per legge, ma, per mancata riuscita nell'applicazione, si è dovuto riprendere la procedura d'asilo in Svizzera dopo un allontanamento passato in giudicato, ecc.

Da marzo 2019 a fine marzo 2025 hanno presentato una domanda d'asilo primaria 103 667 persone. Di queste, 10 489 pratiche sono ancora pendenti o non sono state ancora evase. Per queste 93 178 domande, la SEM ha dovuto concludere sinora 119 963 pratiche in base alle nuove disposizioni di legge. Ciò equivale a 1,29 casi evasi per ogni domanda d'asilo primaria presentata. Si dovrà osservare se con i futuri sviluppi questo coefficiente si confermerà. In retrospettiva si può constatare, in ogni caso, come ogni 1000 domande d'asilo presentate sia stato necessario evadere dalle 1200 alle 1300 pratiche ovvero che, evase 1000 domande d'asilo, risultavano in seguito di nuovo pendenti in prima istanza dalle 200 alle 300 procedure collegate.

Nel modello graduale si è aggiunto un supplemento (fattore 1,3) per tener conto di questo fabbisogno supplementare.

I livelli dei **Cantoni, Città e Comuni** rappresentano un ulteriore e importante tassello per garantire la capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi. Per quanto concerne l'offerta di alloggio, la maggior parte dei Cantoni dispone generalmente di un sistema a due fasi: i richiedenti l'asilo attribuiti al Cantone vengono dapprima accolti in un alloggio collettivo del Cantone e, nella seconda fase ripartiti, se possibile, tra le abitazioni. La suddivisione dei compiti tra Cantone e Comuni varia da Cantone a Cantone.⁸² La durata della permanenza negli alloggi collettivi varia notevolmente (da pochi giorni a un anno); così come a livello federale, sulla durata incide in misura importante il numero di richiedenti l'asilo.

Secondo i parametri di riferimento del Piano d'emergenza Asilo i Cantoni, le Città e i Comuni hanno l'obbligo di garantire l'alloggio e l'assistenza dei richiedenti l'asilo loro attribuiti dalla SEM.⁸³ I Cantoni sono tenuti a istituire e gestire un proprio piano di emergenza.

⁸² Cfr. al riguardo le considerazioni contenute nel capitolo 2.2.3.

⁸³ Inoltre i Cantoni sono tenuti a provvedere all'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti o al loro rimpatrio nello Stato di provenienza. Si tratta in ogni caso di compiti che non influiscono direttamente sulla capacità di gestire le fluttuazioni per quanto riguarda alloggi e personale.

3.3.5 Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Dall'introduzione del riassetto il sistema d'asilo svizzero ha funzionato bene anche in periodi di sovraccarico, per esempio durante la pandemia di coronavirus, in seguito all'attivazione dello statuto di protezione S nel marzo 2022 o quando, a partire dalla metà del 2022, sono esplose le domande.

- L'alloggio e l'assistenza sono stati garantiti in qualsiasi momento, anche se ricorrendo a soluzioni d'emergenza.

Tra il 2019 e il 2023, la Confederazione ha notevolmente ampliato le proprie capacità, avvalendosi, in particolare, di alloggi temporanei, alloggi militari, densificazioni e strutture di transizione. Nel complesso, le attuali strutture di accoglienza sono molto frammentate e, con i numerosi alloggi di dimensioni tendenzialmente piccole, non è semplice gestire il tutto in maniera efficiente. Dal 2019 al 2024 il numero di posti letto permanenti necessari secondo il programma di riassetto è cresciuto di sole 360 unità, per un totale di 3340 posti letto. Siamo quindi ancora ben lontani dall'obiettivo concordato di 5000 posti letto. Nel frattempo ci si è anche resi conto che il valore programmato dal riassetto di 5000 posti letto (con 24 000 domande d'asilo all'anno) non è sufficiente. Nella pratica ci sarebbe bisogno di più posti letto nei CFA.⁸⁴

Anche Cantoni e Comuni hanno gestito bene le grandi sfide. Tuttavia, la costante pressione generata dai flussi migratori ha spinto diversi Cantoni, Città e Comuni al limite delle loro capacità. Inoltre, la fornitura di alloggi pone sfide particolari per i Cantoni, le Città e i Comuni; questo perché, da un lato, è importante che gli alloggi siano adeguati a una permanenza di lungo periodo e favoriscano l'integrazione e, dall'altro, perché occorre garantire non solo l'assistenza temporanea, ma anche il collegamento con le strutture ordinarie (si pensi, per esempio, alla scolarizzazione dei bambini). Non tutti i Cantoni e i Comuni sono riusciti, con la stessa rapidità, a offrire spazi abitativi sufficienti e di qualità adeguata.

- Le procedure d'asilo sono state eseguite correttamente nel rispetto dei principi dello Stato di diritto. Tuttavia, in alcuni casi le procedure si sono protratte più del previsto fino alla decisione di prima istanza, soprattutto nel caso delle procedure ampliate, mettendo a dura prova in modo particolare le strutture dei Cantoni (alloggi collettivi) e, a seconda della ripartizione dei compiti, anche dei Comuni. Peraltro, alcuni Cantoni, Città e Comuni ospitano persone soggette alla procedura ampliata che attendono da oltre un anno una decisione di prima istanza. Queste domande pendenti rappresentano un onere per i Cantoni e i Comuni, soprattutto per quanto riguarda l'integrazione.⁸⁵

⁸⁴ Cfr. a tal proposito Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024b) e le considerazioni contenute nel seguente capitolo 3.3.4.

⁸⁵ Diversi Cantoni sono molto riluttanti ad adottare misure d'integrazione prima della decisione d'asilo; questo perché le somme forfetarie per l'integrazione vengono versate solo in caso di ammissione provvisoria o di riconoscimento dello status di rifugiato. Di conseguenza, in diversi Cantoni le iniziative di integrazione vengono avviate più tardi, con gli effetti che ne conseguono ai fini, appunto, dell'integrazione (cfr. nota a piè di pagina 60 a pag. 34, sebbene l'art. 15 cpv. 5 dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri consenta di utilizzare le somme forfetarie per l'integrazione per le persone soggette a una procedura d'asilo ampliata).

Si tratta, a nostro avviso, di un risultato di grande rilievo che, in linea di principio, depone a favore delle responsabilità e delle procedure così come sono state definite nel quadro del riassetto ai tre livelli statali Cantoni, Città e Comuni.

Malgrado la valutazione globalmente positiva, l'analisi evidenzia necessità d'intervento nei seguenti ambiti.

a) Livello Confederazione

- Garantire la possibilità di realizzare i 5000 posti nei CFA permanenti concordati nel quadro del riassetto (cfr. anche l'excursus sullo sviluppo temporale della procedura di approvazione dei piani nel piano settoriale asilo, pag. 60); garantire che le capacità minime dei CFA con funzione procedurale (CFA c.p.) e dei CFA senza funzione procedurale (CFA s.p.) non restino al di sotto della soglia programmata e che i CFA s.p. possano essere gestiti il più possibile nelle vicinanze dei CFA c.p.
- Verificare l'ipotesi programmatica di 24 000 domande d'asilo all'anno.⁸⁶
- Verificare accuratamente i calcoli effettuati nel modello graduale presentato: sebbene tutti e tre i livelli statali siano ugualmente chiamati a garantire la capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi, un ruolo particolare spetta alla Confederazione in qualità di prima istanza competente per le domande d'asilo e l'alloggio. Se la Confederazione dispone di risorse sufficienti per la garanzia del primo alloggio e l'esecuzione delle procedure, si rafforzerà di conseguenza la resilienza dell'intero sistema, con i Cantoni e i Comuni che avranno tempo sufficiente per rimpinguare il personale e la disponibilità di alloggi al loro livello. A livello federale, i punti su cui lavorare sono:
 - **fabbisogno di letti:** verificare se i valori originariamente programmati per la sistemazione delle persone (5000 posti letto con 24 000 domande d'asilo) vadano rivisti al rialzo e se vi sia quindi bisogno di incrementare ulteriormente il numero di posti letto permanentemente disponibili nei CFA. Se i risultati dei calcoli sono confermati, occorre esaminare quali misure si potrebbero adottare per realizzare il fabbisogno supplementare di posti letto nei CFA anche dopo la scadenza della procedura di approvazione dei piani;
 - **fabbisogno di personale:** verificare il fabbisogno di personale addetto all'esecuzione delle procedure riconoscendo che, oltre al personale direttamente impegnato con le stesse, c'è bisogno anche di incrementare l'organico per le mansioni generali; garantire la necessaria copertura di personale e un'elevata flessibilità di queste risorse sia per l'area procedurale che per le mansioni legate al soggiorno.
- Creare uno strumento di pianificazione comune da parte di Confederazione e Cantoni per una previsione il più possibile affidabile delle attribuzioni cantonali.

⁸⁶ A questo proposito cfr. p. es. la richiesta dell'Associazione dei Comuni Svizzeri nella presa di posizione sul Monitoraggio del sistema d'asilo 2023.

b) Livello Cantone, Città e Comuni

- Comunicare le capacità di accoglienza (disponibilità totale e posti liberi) nei Cantoni e nei loro Comuni (almeno trimestralmente).
- Verificare innanzitutto se esiste un piano d'emergenza cantonale e, in secondo luogo, se è ancora attuale; aggiornarlo e integrarlo a seconda dei casi.
- Creare un modello graduale simile a quello della Confederazione per poter valutare il fabbisogno di spazio e di personale in base alle uscite previste dai centri federali ed evitare le attribuzioni anticipate ai Comuni (indipendentemente dall'organizzazione cantonale) o la sistemazione, per esempio, in strutture di protezione civile (la necessità d'intervento riguarda in particolare i Cantoni più grandi).
- Valutare misure volte a garantire la rapida disponibilità di nuovi alloggi a livello cantonale o comunale al verificarsi di un aumento straordinario, per esempio diversificando le possibilità di alloggio (forme abitative diversificate).

c) Interazioni tra i livelli statali/collaborazione

- Aggiornare, in generale, i parametri di riferimento per la pianificazione d'emergenza da parte dei tre livelli statali con parametri quantitativi chiari per le tre situazioni e la definizione di processi vincolanti e chiare responsabilità (con particolare riferimento, ma non solo, alla situazione speciale e straordinaria).
- Verificare la generale flessibilità del sistema: in che modo, per esempio, si potrebbero sfruttare meglio le risorse di personale e le capacità di accoglienza tra i livelli statali per evitare, ad esempio, attribuzioni anticipate ai Cantoni da parte della Confederazione e blocchi di attribuzione unilaterali da parte di singoli Cantoni.
- Verificare come garantire un regolare scambio tra tutti e tre i livelli statali e una comunicazione tempestiva sugli eventi importanti (p. es. la chiusura di CFA temporanei) tra i tre livelli statali.
- Verificare modalità per portare avanti un programma di reinsediamento (eventualmente a regime ridotto) anche in periodi di forte pressione sul sistema d'asilo, al fine di evitare ripetute «accelerazioni e rallentamenti» del programma e dell'organizzazione.

3.4 Orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili

a) Obiettivi del riassetto

Il programma di riassetto prevede espressamente i due obiettivi seguenti:

- alle persone vulnerabili bisogna continuare a garantire la protezione necessaria e la possibilità di integrarsi in Svizzera il più rapidamente possibile. La SEM ipotizza che la quota di protezione minima per un sistema d'asilo che vuole dirsi orientato alle persone bisognose di protezione deve essere del 50 % (come media di tutti i tipi di procedura);

- l'incentivo a presentare domande d'asilo manifestamente infondate deve essere ridotto. Volendo programmare un valore, la quota di domande infondate non dovrebbe superare il 20 %.

b) Situazione iniziale

L'orientamento del sistema d'asilo alle persone effettivamente bisognose di protezione può essere valutato osservando, da un lato, la quota di protezione e, dall'altro, la percentuale di domande infondate.

La Figura 3-15 seguente illustra l'andamento della quota di protezione:

- per tutte le procedure (procedure Dublino, celeri e ampliate, procedure di riammissione; cfr. linee blu). Vengono rappresentati sia i risultati con esclusione degli stralci sia con inclusione nel totale complessivo dei casi.⁸⁷ Mentre la prima versione mostra il numero di casi con diritto di rimanere sul totale delle domande d'asilo risolte, la seconda evidenzia il numero di domande d'asilo presentate che si sono concluse con una decisione positiva ovvero con la concessione del diritto di rimanere. Se il numero di stralci è elevato, possono risultare notevoli differenze tra i due tipi di calcolo;
- solo per le procedure nazionali (procedure celeri e ampliate; cfr. linea verde).

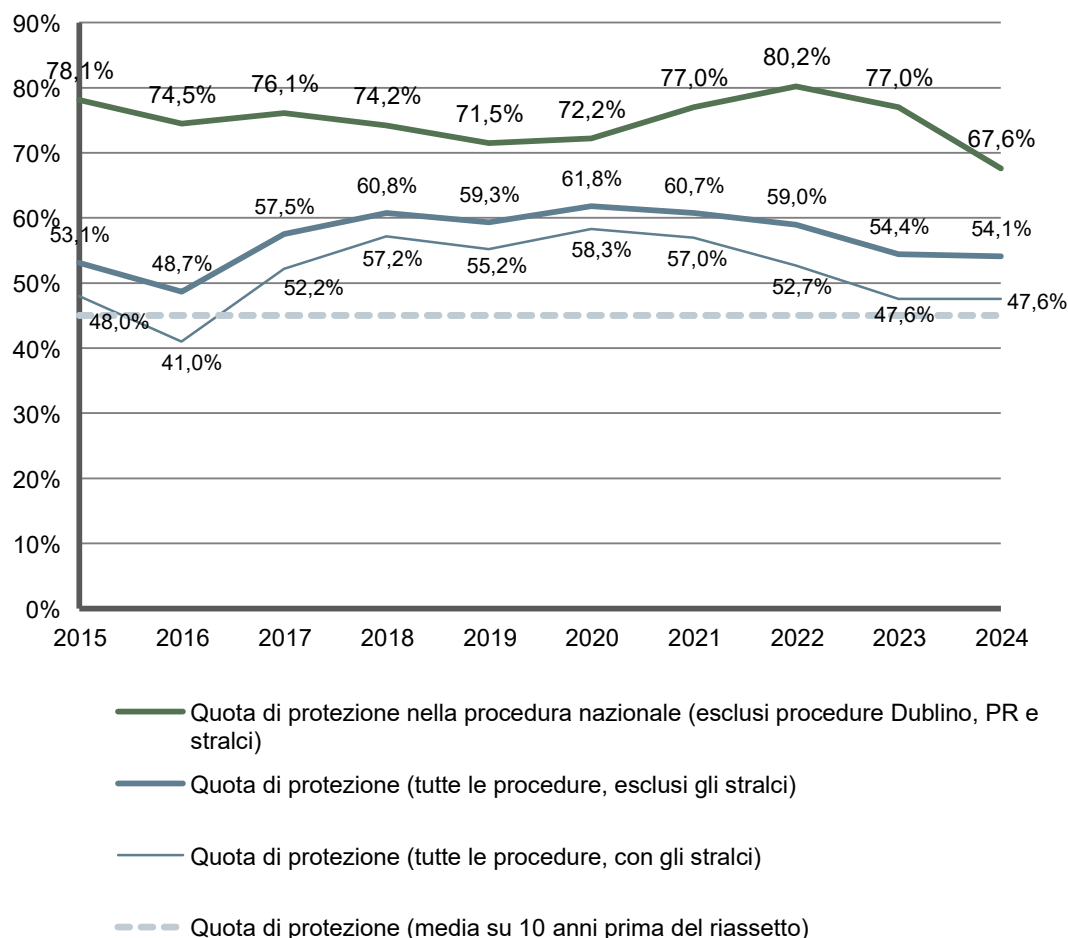
Nel primo anno dopo l'introduzione del riassetto, la quota di protezione per tutte le procedure d'asilo (decisioni esclusi gli stralci) è salita nel breve al 62 % circa⁸⁸, per poi scendere al 54,1 %, pur rimanendo leggermente al di sopra del valore auspicato di oltre il 50 %. Se si tiene conto anche delle procedure d'asilo stralciate, i valori sono inferiori dal 3 % all'8 % circa.

La quota di protezione per le procedure nazionali ha raggiunto un picco dell'80 % nel 2022, per poi scendere a poco meno del 68 % fino al 2024 come effetto, in particolare, dell'andamento delle procedure ampliate (cfr. le considerazioni che seguono).

⁸⁷ Quota di protezione **esclusi** gli stralci = $\frac{(\text{concessione asilo} + \text{rigetti con AP} + \text{NEM con AP})}{\text{casi evasi} - \text{stralci}}$

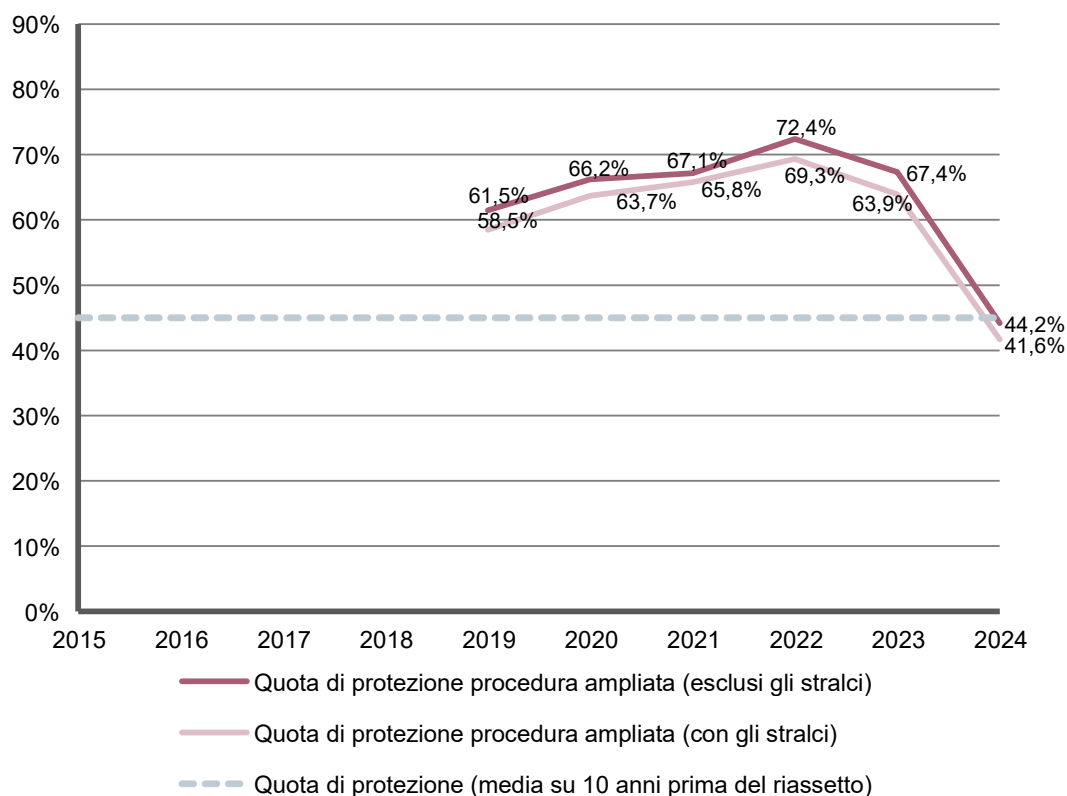
Quota di protezione **inclusi** gli stralci = $\frac{(\text{concessione asilo} + \text{rigetti con AP} + \text{NEM con AP})}{\text{casi evasi (incl. stralci)}}$

⁸⁸ Questo effetto è dovuto soprattutto alla riduzione dei casi retti dal diritto previgente. Nel vecchio sistema, i casi vulnerabili venivano deliberatamente trattati in seconda priorità. Nel 2019 e nel 2020 è stata invece data priorità alla riduzione dei casi retti dal diritto previgente, traducendosi in una quota di protezione «sproporzionatamente alta».

Figura 3-15: Andamento della quota di protezione per tutte le procedure d'asilo e per le procedure nazionali

Fonte: Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025b) e valutazioni specifiche della SEM

Dal punto di vista dei Cantoni, la quota di protezione riveste un'importanza particolare nelle procedure ampliate, poiché di regola i Cantoni rilevano le persone oggetto di questo tipo di procedura già prima della decisione d'asilo definitiva. Per i Cantoni la domanda è spesso anche: fino a che punto avviare misure d'integrazione per persone che, al termine della procedura ampliata, potrebbero ricevere una decisione d'asilo negativa. Come mostra la Figura 3-16 seguente, tra il 2019 e il 2023 la quota di protezione nella procedura ampliata è risultata più elevata, attestandosi al 62–72% rispetto a tutte le altre procedure (cfr. precedente Figura 3-15). Ciò conferma – sempre ad eccezione del 2024 – l'idea di base secondo cui nella procedura ampliata vengono attribuiti ai Cantoni solo i casi per i quali esiste una probabilità relativamente elevata che la decisione d'asilo sia positiva.

Figura 3-16: Andamento della quota di protezione nelle procedure ampliate

Fonte: Valutazioni specifiche della SEM

A nostro avviso, le ragioni del marcato calo della quota di protezione registratosi nel 2024 andrebbero analizzate in modo più approfondito: una spiegazione del notevole calo della quota di protezione nel 2024 potrebbe risiedere nel fatto che in quell'anno sono stati forse risolti molti casi pendenti relativi ai trasferimenti anticipati dai CFA ai Cantoni decisi tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023 e attribuiti alla procedura ampliata solo a causa del sovraccarico delle strutture federali, ma che in tempi normali si sarebbero conclusi rapidamente con una decisione negativa nell'ambito di una procedura celere.

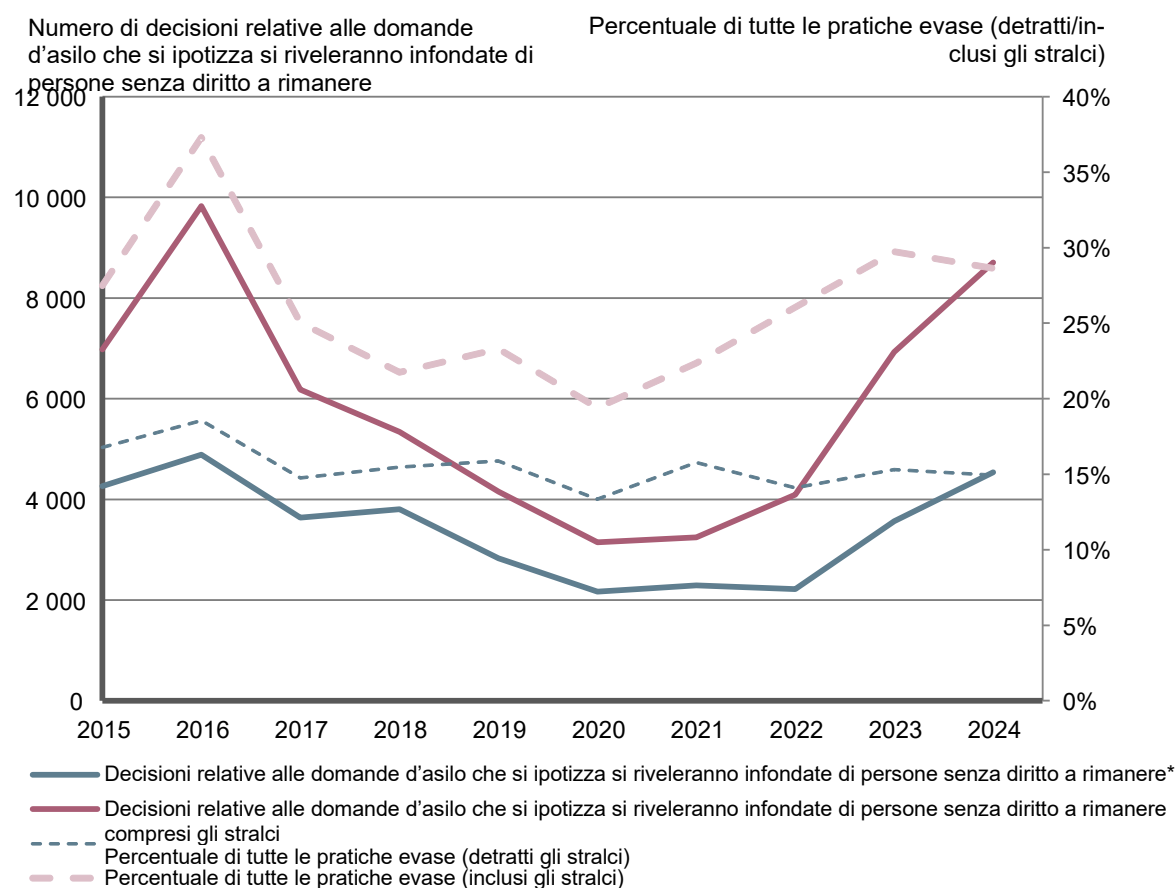
La statistica sull'asilo non consente di stabilire con certezza quante domande d'asilo sono infondate e vanno a confluire nella percentuale di rigetti (100 % meno quota di protezione). Per avvicinarsi al numero di domande d'asilo manifestamente infondate si possono considerare i rigetti e le decisioni di non entrata nel merito (NEM) senza diritto a rimanere che sono riconducibili a domande d'asilo di persone provenienti da Stati dell'UE/AELS, Stati esentati dall'obbligo del visto per entrare nello spazio Schengen⁸⁹, Paesi d'origine o di provenienza sicuri⁹⁰ e altri

⁸⁹ Cfr. https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

⁹⁰ Cfr. allegato 2 dell'ordinanza 1 sull'asilo (RS 142.311).

Stati con una quota di protezione bassa e un numero piuttosto elevato di domande d'asilo (Algeria, Gambia, Guinea, Marocco, Nigeria, Tunisia). Queste domande d'asilo sono definite di seguito come domande che «si ipotizza si riveleranno infondate».⁹¹ Come si evince dalla Figura 3-17, dopo l'introduzione del riassetto, durante la pandemia di coronavirus (2020–2022), il loro numero è sceso a circa 2100 all'anno. Da allora sono più che raddoppiate e nel 2024 si sono attestate a circa 4500 decisioni, pari a quasi il 15 % di tutte le decisioni (al netto degli stralci).

Figura 3-17: Evoluzione delle decisioni relative alle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno infondate di persone senza diritto a rimanere



* *Rigetti e NEM relativi a persone provenienti da Stati membri UE/AELS, Stati esenti da visti per lo spazio Schengen, Paesi d'origine o di provenienza sicuri ai sensi dell'allegato 2 OAsi 1 (Albania, Benin, Bosnia ed Erzegovina, Georgia, Ghana, India, Kosovo, Macedonia del Nord, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Senegal, Serbia), nonché altri Stati con basse quote di protezione e un numero piuttosto elevato di domande d'asilo (Algeria, Gambia, Guinea, Marocco, Nigeria, Tunisia).*

Fonte: Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025b)

⁹¹ Il gruppo delle *domande d'asilo presumibilmente infondate* è stato definito da Confederazione e Cantoni nel documento comune «Monitoraggio del sistema d'asilo», nel quale viene riportato dal 2019. Il termine «presumibilmente» viene utilizzato nell'amministrazione e nel linguaggio giuridico per indicare che l'infondatezza della domanda d'asilo in base alla nazionalità è *presumibilmente* data ma *non constatata*. Tuttavia, la qualità di rifugiato deve essere valutata caso per caso.

Per poter effettuare una valutazione completa dell'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili, nel calcolo delle domande d'asilo infondate si dovrebbero però prendere in considerazione anche le decisioni di stralcio. In linea di principio, le decisioni di stralcio vengono adottate in seguito al ritiro della domanda d'asilo per decisione volontaria di rientrare nello Stato di provenienza oppure per partenza non controllata della persona o sua mancata cooperazione nella procedura d'asilo. Per queste persone si può quindi presumere che abbiano presentato domande d'asilo infondate.

La mancata considerazione delle decisioni di stralcio falsa, pertanto, sia la quota di concessione dell'asilo sia la quota di protezione.⁹² Nel caso delle domande d'asilo presentate da cittadini algerini, ad esempio, più della metà delle domande viene stralciata e non presa in considerazione nel calcolo della quota di concessione dell'asilo e della quota di protezione.

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

I risultati più importanti sono riassunti in forma sintetica qui di seguito:

- la quota di protezione è superiore ai valori programmati dall'AGNA, il che dimostra che, da un lato, a ricevere protezione sono coloro che ne hanno bisogno e, dall'altro, che gli incentivi per evitare domande presumibilmente infondate hanno funzionato;⁹³
- tuttavia, il numero di domande presumibilmente infondate è aumentato notevolmente negli ultimi due anni. Sebbene la procedura 24 ore abbia notevolmente accelerato le procedure nel quadro giuridico esistente, l'effetto di dissuasione non è stato ancora ottenuto.

Di conseguenza, alla luce dell'aumento constatato, occorre valutare quali misure adottare per ridurre ulteriormente il numero di domande infondate, in modo che il sistema d'asilo continui a essere orientato alle persone effettivamente bisognose di protezione.

3.5 Ricorsi e qualità delle procedure d'asilo

a) Obiettivi del riassetto

Uno degli obiettivi dichiarati del riassetto è garantire l'esecuzione rapida delle procedure d'asilo nel rispetto dei principi dello Stato di diritto. Come indicatore dello Stato di diritto e

⁹² Nella **quota di concessione dell'asilo** è calcolata la quota di persone richiedenti l'asilo che vengono riconosciute come rifugiati.

Nella **quota di protezione** viene calcolata la quota di persone che hanno il diritto di rimanere, ossia la percentuale di richiedenti l'asilo che o sono riconosciuti come rifugiati o sono ammessi provvisoriamente – pur non essendo riconosciuti come rifugiati (poiché l'allontanamento non può essere eseguito a causa di impedimenti all'allontanamento).

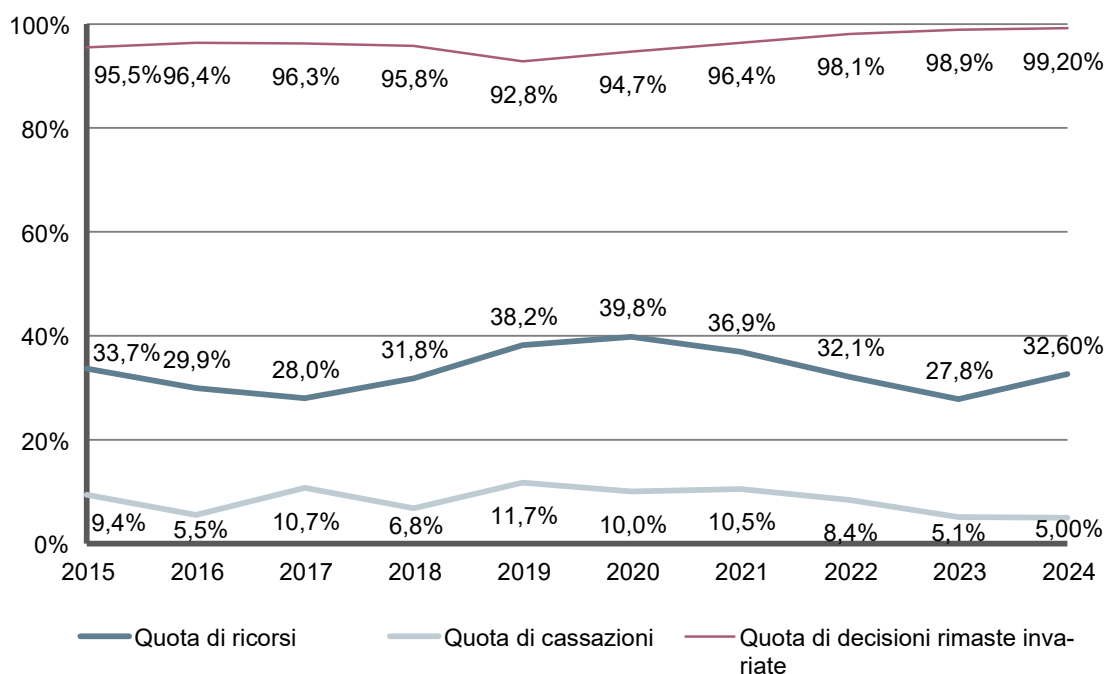
⁹³ Si parte dal presupposto che a essere accolte sono soltanto le domande d'asilo per le quali le persone sono in grado di dimostrare la qualità di rifugiato.

dell'accettazione della procedura d'asilo si possono utilizzare la quota di ricorsi⁹⁴ e la quota di decisioni rimaste invariate⁹⁵. Nel quadro del Monitoraggio del sistema d'asilo sono stati fissati valori-obiettivo per la quota di ricorsi $\leq 20\%$ e per la quota di decisioni rimaste invariate $\geq 95,5\%$.

b) Situazione iniziale

Il grafico seguente mostra l'andamento dei due indicatori – integrati dalla quota di cassazioni⁹⁶ – nel periodo 2015–2024.

Figura 3-18: Quota di ricorsi, di cassazioni e di decisioni rimaste invariate



Fonte: SEM

Per quanto riguarda la quota di ricorsi, l'andamento segue una leggera «traiettoria a onde». Dopo essere scesa dal 2015 al 28 % nel 2017, è salita su valori compresi tra il 37 % e il 40 %

⁹⁴ La quota di ricorsi misura la percentuale di ricorsi presentati rispetto a tutte le decisioni impugnabili (ossia rispetto ai rigetti e alle decisioni di non entrata nel merito di tutti i tipi di procedura).

⁹⁵ La quota di decisioni rimaste invariate è la percentuale di tutte le decisioni impugnabili della SEM che – con o senza ricorso – rimangono sostanzialmente invariate al momento del passaggio in giudicato. Viene calcolata come segue.

$$\text{Quota di decisione rimaste invariate} = 100\% - \left(\frac{\text{accolte e cassazioni}}{\text{decisioni impugnabili} - \text{ricorsi pendenti al TAF}} \right) \times 100\%$$

La quota non comprende i casi ancora pendenti presso il Tribunale amministrativo federale (TAF). Di conseguenza, i valori delle coorti annuali più recenti possono ancora variare leggermente.

⁹⁶ La quota di cassazioni indica la percentuale di ricorsi presentati che vengono accolti dai tribunali.

soprattutto nei primi tre anni successivi all'introduzione del riassetto. È poi tornata a scendere nel 2023 a quota 28 %, ma nel 2024, attestandosi a poco meno del 33 %, è stata di nuovo nettamente al di sopra del valore-obiettivo. Va osservato che la SEM può influire solo in parte sulla quota di ricorsi. Di solito, quando una legge viene modificata, la certezza del diritto tende a venire un po' meno, perché molte questioni non sono ancora state chiarite dalle corti supreme e le procedure giuridiche devono ancora consolidarsi.

Per quanto riguarda la quota di decisioni rimaste invariate, nel 2019, con l'introduzione del riassetto, si è registrato un leggero calo, con una percentuale attestatasi appena al 93 %.⁹⁷ Il dato è poi salito su un considerevole 99 % alla fine del 2024. Come già accennato, il leggero calo registrato nel 2019 si spiega anche con il fatto che la SEM ha dovuto prima fare esperienza nell'applicazione della nuova legge sull'asilo, ad esempio in relazione ai criteri di assegnazione alla procedura celere o ampliata. Mentre nel 2019 la quota di casi giunti in cassazione era quasi del 12 %, nel 2020, dopo una correzione nell'assegnazione procedurale⁹⁸ dei casi, è già diminuita, per portarsi nel frattempo al 5 %, a testimonianza dell'elevata qualità delle decisioni della SEM.

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

La protezione giuridica gratuita si è dimostrata efficace. Le garanzie procedurali sono sempre garantite, anche in caso di massiccia velocizzazione delle procedure d'asilo. Il rimborso della protezione giuridica finanziato sotto forma di importo forfettario per singolo caso assegnato ha inoltre evitato che venissero avviati ricorsi senza speranza e che si svolgessero processi finì a se stessi.

Immediatamente dopo l'avvio del riassetto, la percentuale di ricorsi e di casi giunti in cassazione è leggermente aumentata nel 2019 e nel 2020. Successivamente sono state chiarite diverse questioni procedurali, per cui la percentuale di ricorsi è scesa leggermente al di sotto del livello precedente il riassetto, mentre la quota di decisioni rimaste invariate è sensibilmente più elevata.

A nostro avviso non sussiste alcuna necessità d'intervento per quanto riguarda il corretto svolgimento delle procedure d'asilo nel rispetto dei principi dello Stato di diritto.⁹⁹ Naturalmente resta sempre compito della SEM mantenere la qualità raggiunta e cercare di ottimizzare il sistema.

⁹⁷ La quota di decisioni rimaste invariate è calcolata sulla base di coorti annuali riferite alla data in cui la SEM comunica l'evasione delle pratiche.

⁹⁸ In conseguenza di ciò, molti più casi sono stati assegnati alla procedura ampliata.

⁹⁹ I ricorsi pendenti presso il TAF per carenza di personale rappresentano un problema, ma non sono oggetto del presente rapporto d'analisi sul settore dell'asilo.

3.6 Partenze, rimpatri e allontanamenti eseguiti nel settore dell'asilo¹⁰⁰

3.6.1 Decisioni esecutive di allontanamento e loro esecuzione

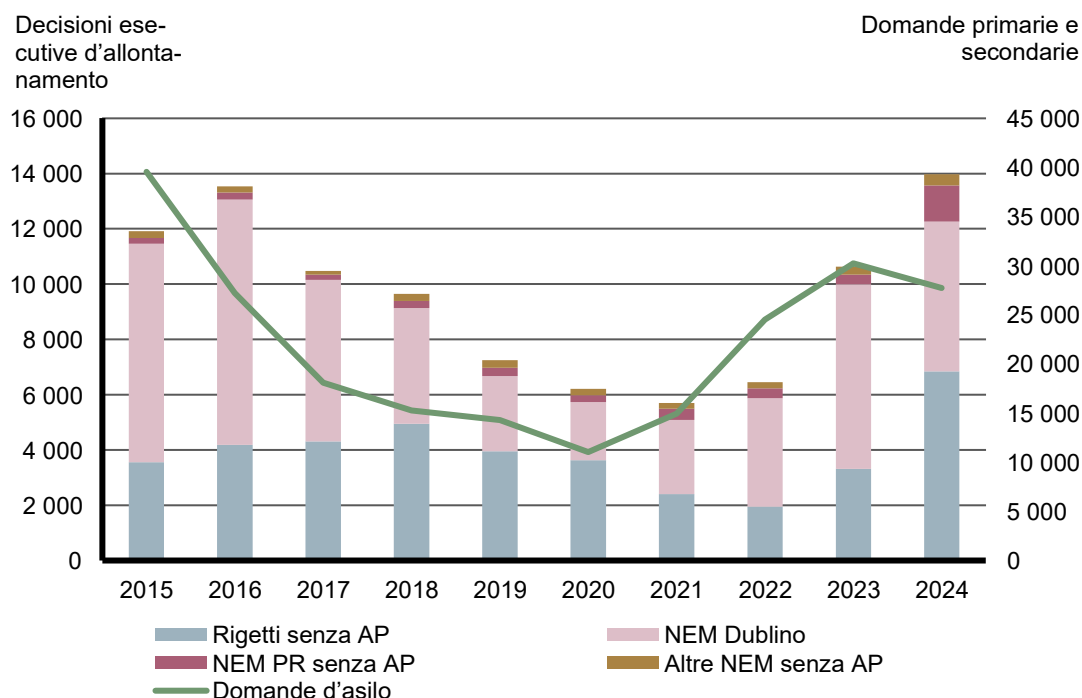
a) Obiettivi del riassetto

Il nuovo assetto si pone l'obiettivo di dare coerente esecuzione alle decisioni di allontanamento.

b) Situazione iniziale

Nel settore dell'asilo, la competenza per il rilascio delle decisioni esecutive di allontanamento spetta alla SEM. Una decisione esecutiva di allontanamento viene adottata in caso di rigetto della domanda d'asilo senza ammissione provvisoria e di decisioni di non entrata nel merito nelle procedure Dublino e nelle procedure di riammissione. Il grafico seguente fornisce una panoramica del numero di decisioni di allontanamento adottate: se nel 2016 se ne contavano all'incirca 13 500, nel 2021 erano scese a quasi 5700, soprattutto come effetto del calo delle domande d'asilo (cfr. linea verde) e della pandemia di coronavirus. All'aumentare delle domande d'asilo aumentano, con un certo scarto temporale, anche le decisioni di allontanamento; nel 2024 esse hanno raggiunto nuovamente il livello del 2016 (quasi 14 000) o, più precisamente, si sono attestate a un livello leggermente superiore.

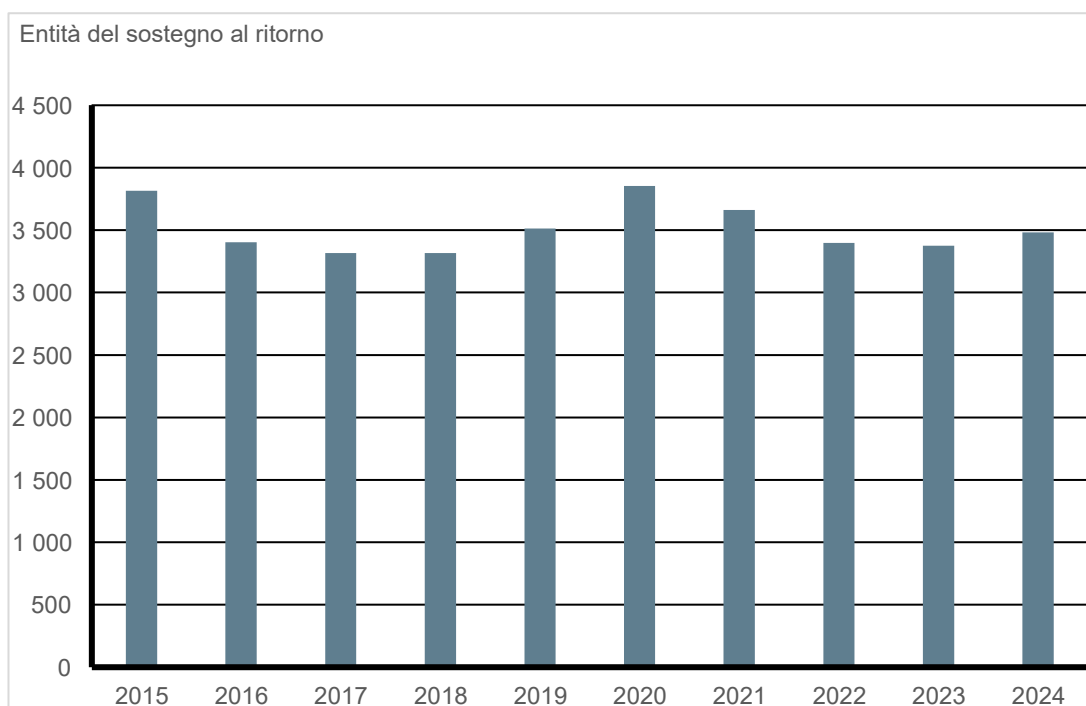
¹⁰⁰ La tematica degli allontanamenti ovvero della loro esecuzione si pone anche nel caso della migrazione irregolare e viene dunque trattata anche in quel contesto (cfr. capitolo 5.3). Nel presente capitolo si parla esclusivamente degli allontanamenti risultanti da decisioni negative nella procedura d'asilo.

Figura 3-19: Decisioni esecutive d'allontanamento adottate dalla SEM nel settore dell'asilo

L'esecuzione degli allontanamenti spetta ai Cantoni. Dal riassetto del settore dell'asilo, gran parte delle partenze (rientri volontari e coatti) viene eseguita direttamente a partire dai CFA dei Cantoni d'ubicazione. Se necessario, la SEM assiste i Cantoni per quanto riguarda, tra le altre cose, l'identificazione presso le autorità di origine della persona oggetto della decisione di allontanamento, l'ottenimento di documenti di viaggio sostitutivi e l'organizzazione della partenza (compresi i voli speciali). Nonostante l'elevato numero di decisioni di allontanamento prese tra il 2023 e il 2024, le pendenze della SEM connesse con queste attività di sostegno al ritorno sono rimaste pressoché invariate (cfr. grafico seguente).¹⁰¹

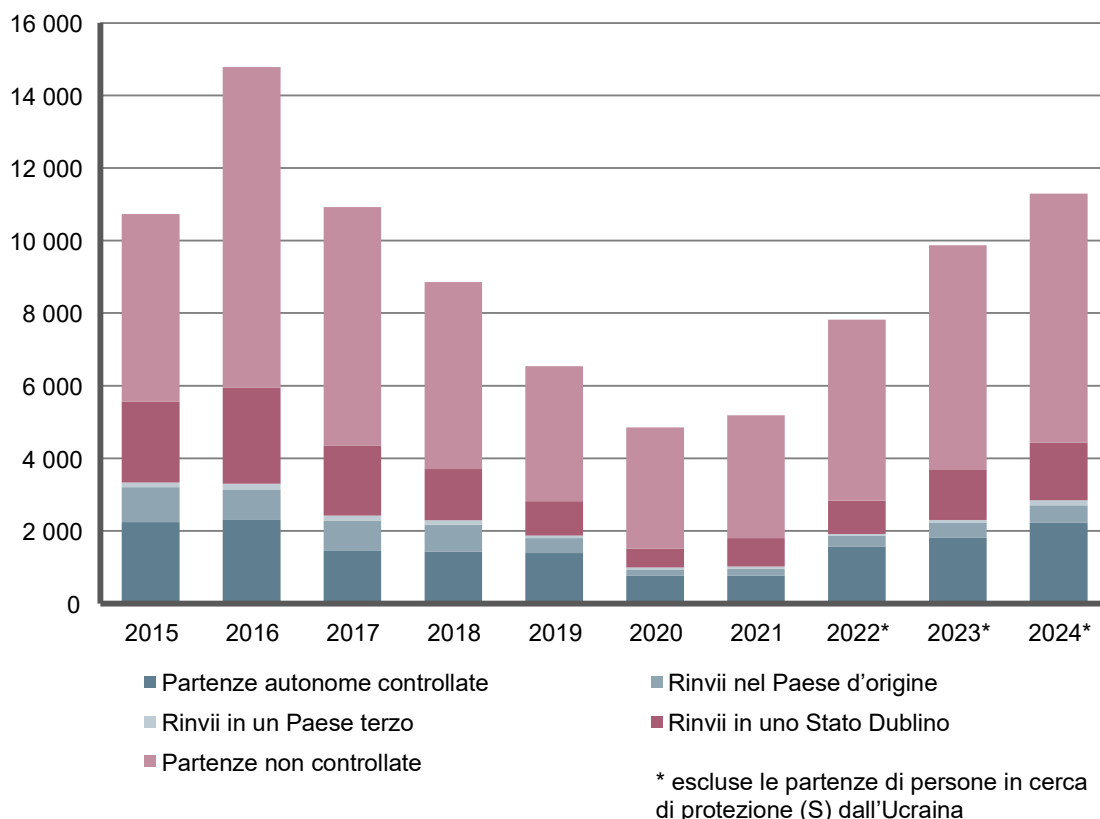
¹⁰¹ L'entità del sostegno al ritorno dipende, in primo luogo, dal numero di decisioni di allontanamento, che a sua volta dipende dal numero di domande d'asilo presentate e dall'entità della quota di protezione (maggiore è la quota di protezione, minore è il numero di decisioni d'asilo negative e quindi anche il numero di decisioni esecutive di allontanamento).

Figura 3-20: Pendenze presso la SEM per quanto riguarda il sostegno al ritorno nel settore dell'asilo



La Figura 3-21 seguente fornisce una panoramica dell'andamento delle decisioni d'allontanamento eseguite. Sono rappresentate sia le partenze controllate indipendenti (volontarie) sia i rimpatri coatti. Vengono indicate anche le partenze non controllate¹⁰².

¹⁰² Le partenze non controllate vengono registrate nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) sulla base della comunicazione che la persona che ha ricevuto la decisione di allontanamento non risulta più presente (non è più nel CFA da almeno 5 giorni o non è più nel Cantone da almeno 20 giorni).

Figura 3-21: Partenze dopo procedura d'asilo

Fonte: Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025g)

Dopo il crollo delle partenze e dei rimpatri controllati durante la pandemia di Covid (da febbraio 2020 a marzo 2022), le cifre assolute sono tornate nettamente a salire e nel 2024, con ben 4400 partenze controllate e rimpatri, si è quasi raggiunto il livello del 2016. Anche per le partenze non controllate si osserva un andamento analogo.

Per un'analisi approfondita dell'esecuzione degli allontanamenti e del sistema del ritorno sarebbe auspicabile un confronto tra gli allontanamenti decisi (Figura 3-19) e l'esecuzione degli allontanamenti (partenze controllate e rimpatri come da Figura 3-21) al fine di determinare la cosiddetta percentuale di partenze. Nell'ambito dell'analisi è emerso che un confronto metodico non è attualmente possibile, poiché mancano le necessarie basi di dati.¹⁰³ Serve un'analisi

¹⁰³ Nel Monitoraggio del sistema d'asilo sono indicati un valore-obiettivo per la percentuale di partenze (26–30 %) e una percentuale di partenze. Questa si riferisce alla quota di persone che hanno lasciato la Svizzera sotto il controllo delle autorità entro sei mesi (ossia persone che partono volontariamente e che vengono rimpatriate) rispetto al numero totale di persone tenute a lasciare la Svizzera (con domande d'asilo respinte con decisione passata in giudicato) e di persone disposte a lasciare la Svizzera. Essa misura pertanto la percentuale di decisioni eseguite in modo molto rapido, come previsto dal programma di riassetto del settore dell'asilo, e non è invece adatta per una valutazione globale dell'esecuzione degli allontanamenti, per esempio anche in relazione al successo di lunghe e difficili procedure d'esecuzione. Tecnicamente, la percentuale di partenze viene indicata come media annua dei

di coorte di lungo periodo (analisi longitudinale) in cui si osserva, per un periodo di più anni, se persone che hanno ricevuto una decisione di allontanamento nell'anno t nel frattempo sono partite o sono state rimpatriate sotto il controllo delle autorità. In connessione con lo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen (SIS), la SEM intende elaborare un'analisi di coorte di questo tipo.¹⁰⁴

Excursus: l'elevato tasso di esecuzione delle espulsioni giudiziarie

Le espulsioni¹⁰⁵ sono pronunciate dai tribunali svizzeri come misura penale di allontanamento e respingimento. Comprendono l'allontanamento dalla Svizzera o dallo spazio Schengen nonché il divieto di entrare in Svizzera o nello spazio Schengen per un determinato periodo. L'esecuzione delle espulsioni giudiziarie è di competenza dei Cantoni, che vengono sostenuti in quest'operazione dalla SEM, così come per l'esecuzione degli allontanamenti.

A differenza delle decisioni d'allontanamento, dal 2023 la qualità dei dati relativi al rilascio e all'esecuzione delle espulsioni giudiziarie è così buona da consentire un'analisi di coorte. Di conseguenza possono essere calcolate e pubblicate anche quote di esecuzione affidabili.

Nel 2023 è stata disposta un'espulsione giudiziaria eseguibile¹⁰⁶ per 2250 persone. A metà 2024 avevano lasciato il Paese sotto il controllo delle autorità o la scorta della polizia circa 1670 persone. La percentuale di esecuzione è stata quindi del 73 % circa e aumenterà ulteriormente nel corso del tempo con altre esecuzioni. Per quanto riguarda le espulsioni pronunciate nel primo trimestre 2023, alla fine del 2023 era stata già raggiunta una quota di esecuzione dell'87,1 %, che può essere definita elevata.

Dai riscontri qualitativi della SEM e dei Cantoni si può concludere che globalmente l'esecuzione degli allontanamenti funziona. La situazione risulta attualmente complicata dal fatto che da dicembre 2022 l'Italia blocca i trasferimenti Dublino.

Esaminando i dati relativi alle esecuzioni (partenze controllate, rimpatri) rispetto alle decisioni di allontanamento emesse, va osservato in generale che molte persone partono in modo incontrollato già prima di ricevere la decisione esecutiva d'allontanamento o durante il termine di ricorso, ma che la decisione presa è comunque riportata nella statistica (Figura 3-19).

quattro trimestri (dal T1 al T4). A titolo esemplificativo, per il primo trimestre 2024 vengono prese in considerazione tutte le persone che hanno ricevuto una decisione esecutiva d'allontanamento dal 1.10.2023 al 31.12.2023 e che hanno lasciato il Paese entro la data di riferimento dell'analisi al 31.3.2024, più le persone che hanno lasciato volontariamente il Paese (senza decisione di allontanamento) nel periodo dal 1.10.2023 al 31.12.2023.

¹⁰⁴ In fase di sviluppo del Sistema d'informazione Schengen (SIS) è stato quindi introdotto il modulo eGov eMAP (Measures administrative et pénales). Dal 7 marzo 2023 esso viene utilizzato per registrare gli allontanamenti, i divieti d'entrata e le espulsioni giudiziarie. Inoltre viene creata un'interfaccia tra il nuovo eMap e l'eRetour utilizzato dalle autorità cantonali e dall'UDSC. Per le valutazioni eMAP è così possibile attingere anche ai dati qualitativamente migliori di eRetour. Con queste misure in futuro sarà possibile valutare quante decisioni di allontanamento vengono prese in tutta la Svizzera e in quanti casi viene registrata una partenza o un rimpatrio controllati.

¹⁰⁵ Ai sensi dell'art. 66a segg. del Codice penale svizzero (CP).

¹⁰⁶ In eMAP non vengono ancora registrate le espulsioni non ancora passate in giudicato o i casi in cui la persona stia ancora scontando una pena. L'analisi include dunque solo le espulsioni giudiziarie effettivamente eseguibili.

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Negli ultimi quattro anni il numero assoluto di partenze e rimpatri è aumentato. Per insufficienza di dati è tuttavia difficile trarre conclusioni quantitative sull'entità di esecuzione degli allontanamenti.

Sussistono necessità d'intervento sui seguenti aspetti:

- la SEM, l'UDSC e i Cantoni devono costruire le basi di dati necessarie con cui poter determinare la percentuale di partenze sulla base di coorti che rendano le informazioni disponibili significative ai fini di un'analisi;
- occorre verificare con quali misure ed eventuali adeguamenti del processo di allontanamento sia possibile aumentare ulteriormente il numero di rimpatri volontari e coatti;
- dal punto di vista dei Cantoni è inoltre necessario chiarire come trattare le persone che sarebbero tenute a lasciare il Paese, ma che non possono essere rimpatriate.

3.6.2 Tempi di esecuzione nelle decisioni di allontanamento

a) Obiettivi del riassetto

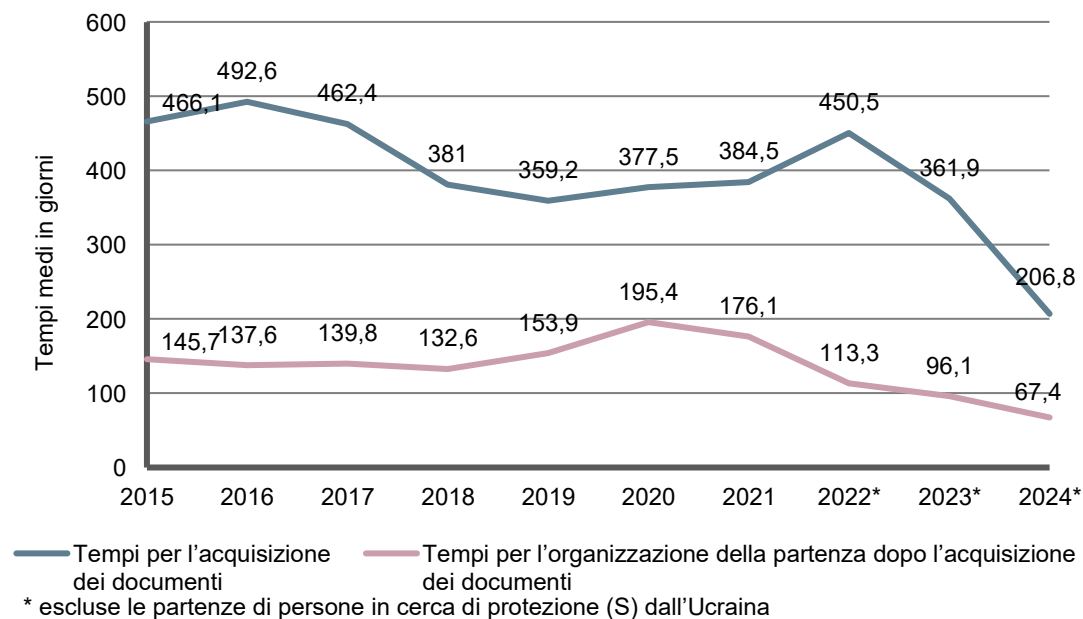
Per quanto riguarda i tempi per l'ottenimento dei documenti e l'organizzazione della partenza vera e propria, il riassetto non fissa obiettivi espliciti. Tuttavia, tenendo a mente l'obiettivo prioritario di una coerente esecuzione delle decisioni di allontanamento, si può presumere che i tempi per l'acquisizione dei documenti e quelli per l'organizzazione della partenza debbano essere il più brevi possibile.

Nell'ambito del Monitoraggio del sistema d'asilo sono stati stabiliti, quali valori-obiettivo da perseguire, 401–450 giorni per l'acquisizione dei documenti e 126–150 giorni per l'organizzazione della partenza.¹⁰⁷

b) Situazione iniziale

La figura seguente fornisce una panoramica dell'andamento di entrambi i valori caratteristici.

¹⁰⁷ Per l'acquisizione dei documenti, la definizione è stata effettuata analogamente alla «Pianificazione integrata dei compiti e delle finanze» (PICF). Per quanto riguarda la durata dell'organizzazione della partenza, si tiene conto del fatto che essa dipende molto meno da fattori esterni (come la disponibilità a cooperare delle autorità estere).

Figura 3-22: Tempi per l'acquisizione dei documenti e l'organizzazione della partenza

Fonte: SEM

Come si evince dalla figura, sia per l'acquisizione dei documenti che per l'organizzazione della partenza i tempi si sono notevolmente ridotti.

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

L'andamento dei due valori caratteristici evidenzia nel complesso uno sviluppo molto positivo. Dopo la pandemia di Covid è stato possibile ridurre notevolmente i tempi necessari sia per l'ottenimento dei documenti sia per l'organizzazione della partenza. A questo sviluppo positivo hanno sicuramente contribuito anche accordi pertinenti o gli accordi di cooperazione nel settore del ritorno conclusi, allo stato attuale, con oltre 65 Stati. Anche il sistema Dublino si rivela di utilità, poiché circa tre quarti di tutte le esecuzioni sono rinvii in uno Stato Dublino. Ciò è tanto più degno di nota se si considera che dalla fine del 2022 l'Italia si rifiuta di riaccogliere i richiedenti l'asilo e che per la Croazia si devono rispettare contingenti specifici per il trasferimento.

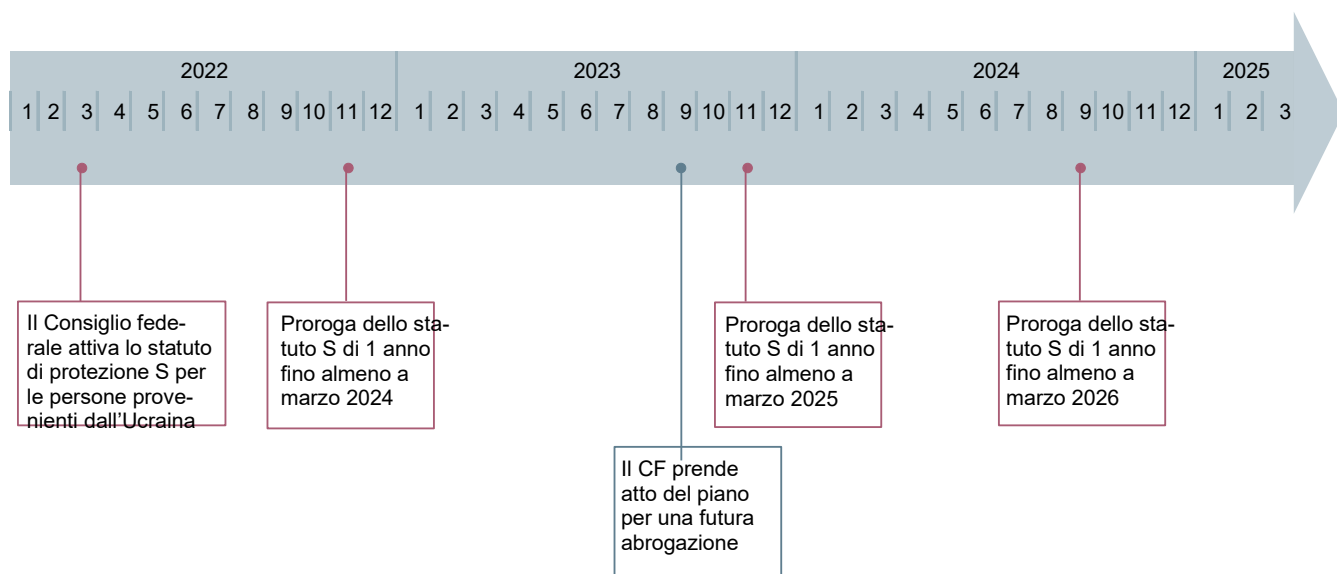
Non riteniamo vi siano necessità d'intervento in questo ambito. Va da sé che occorre proseguire gli sforzi per migliorare la cooperazione con i Paesi d'origine con i quali permangono difficoltà.

4 Statuto di protezione S: analisi e necessità d'intervento

L'11 marzo 2022 (cfr. Figura 4-1) il Consiglio federale ha deciso di attivare per la prima volta lo statuto di protezione S per le persone provenienti dall'Ucraina a causa dell'aggressione russa in questo Paese.

Lo statuto di protezione S è uno **statuto di soggiorno temporaneo** che garantisce protezione temporanea a un **gruppo specifico** di persone. Il Consiglio federale decide se e in base a quali criteri concedere la protezione a un gruppo. L'idea è di offrire protezione alle persone in modo rapido e semplice, senza dover svolgere una regolare procedura d'asilo e una verifica della qualità di rifugiato. Si intende così sgravare l'intero sistema d'asilo nei periodi di consistente aumento di persone in cerca di protezione, per poter continuare a garantire il trattamento delle domande d'asilo «normali». In linea di principio lo statuto S è orientato al ritorno e ha valenza fintanto che il Consiglio federale non ne decide l'abrogazione.

Figura 4-1: Parametri principali dello statuto di protezione S per persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina



4.1 Prima applicazione dello statuto S

a) Situazione iniziale

Lo statuto di protezione S è stato ideato nel 1998 come parte della revisione totale della legge sull'asilo in risposta alle guerre nei Balcani degli anni Novanta e non si è mai reso necessario per quasi 25 anni. All'inizio di marzo 2022 è stato richiamato in brevissimo tempo e applicato per la prima volta.

Sin dall'inizio è stata promossa attivamente la collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni; dal mese di marzo 2022 lo scambio ha avuto luogo, tra l'altro, con la convocazione dello Stato maggiore speciale Asilo (SONAS)¹⁰⁸. Inoltre, sin dall'inizio è stato istituito il Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S per garantire una immediata elaborazione e valutazione delle esperienze raccolte nella prima applicazione delle disposizioni di legge in materia di asilo concernenti, nello specifico, lo statuto S.^{109, 110} Per l'elaborazione del rapporto di valutazione sono stati coinvolti tutti i livelli statali, che hanno inoltre avuto la possibilità di esprimere un parere dettagliato sulle relazioni.

In fase di applicazione dello statuto S sono emerse lacune sia a livello di fondamenti concettuali che di natura giuridica. Ne forniscono una panoramica la scheda informativa della Confederazione¹¹¹ e l'analisi giuridica elaborata dal Prof. Dr. iur. Alberto Achermann nel quadro dei lavori del Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S¹¹². Le lacune riguardano, ad esempio, il miglioramento dello statuto giuridico, ma anche gli inasprimenti introdotti nel frattempo per le persone ammesse provvisoriamente, che rendono lo statuto di protezione S non più congruente con le disposizioni in materia di ammissione provvisoria.

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Coinvolgendo, in un organo come il SONAS, tutti i soggetti rilevanti, è stato possibile effettuare una valutazione tempestiva e completa di tutti i temi importanti. È auspicabile che nelle future crisi vengano coinvolti nel SONAS anche i Comuni e le Città.¹¹³

Il Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S ha messo insieme i punti di vista dei diversi soggetti rispetto agli accadimenti, elaborando su questa base preziose informazioni.

La prima applicazione ha dimostrato che, a livello concettuale, lo statuto di protezione S al momento non è sufficientemente integrato nel sistema complessivo del riassetto e che, in conseguenza di ciò, si sono prodotte disparità giuridiche che hanno generato, a loro volta, domande, incertezze e talvolta anche dissapori. Per affrontare efficacemente le difficoltà che si sono create, occorre esaminare in che modo integrare con coerenza lo statuto S nel macrosistema asilo. A tal fine andrebbe anche verificata la presenza di quesiti in sospeso che sarebbe opportuno valutare per poter trarre gli opportuni insegnamenti dalla prima applicazione, in corso ormai da tre anni, dello statuto di protezione S.

¹⁰⁸ Oltre alla SEM, sono rappresentati nel SONAS: la CDDGP, la CDOS, l'Ufficio federale di polizia (fedpol), l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), il Comando Operazioni dell'esercito, la Politica di sicurezza DDPS, l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali (CCPCS) e l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM). La direzione del SONAS ha inoltre accolto anche l'Unione delle Città e l'Associazione dei Comuni.

¹⁰⁹ Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S (2023)

¹¹⁰ Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S (2024)

¹¹¹ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025j)

¹¹² Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S (2024)

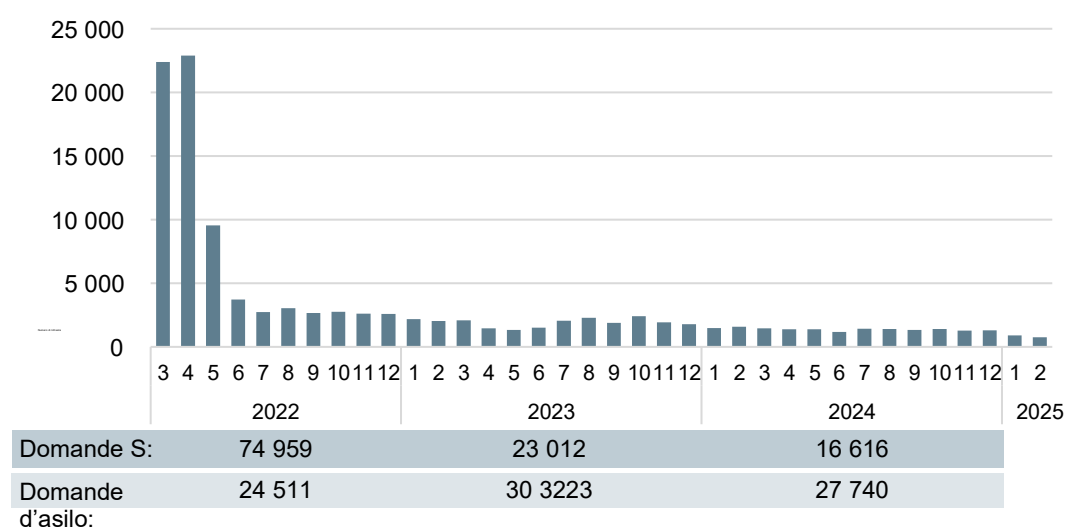
¹¹³ Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S (2023)

4.2 Numero di domande e composizione

a) Situazione iniziale

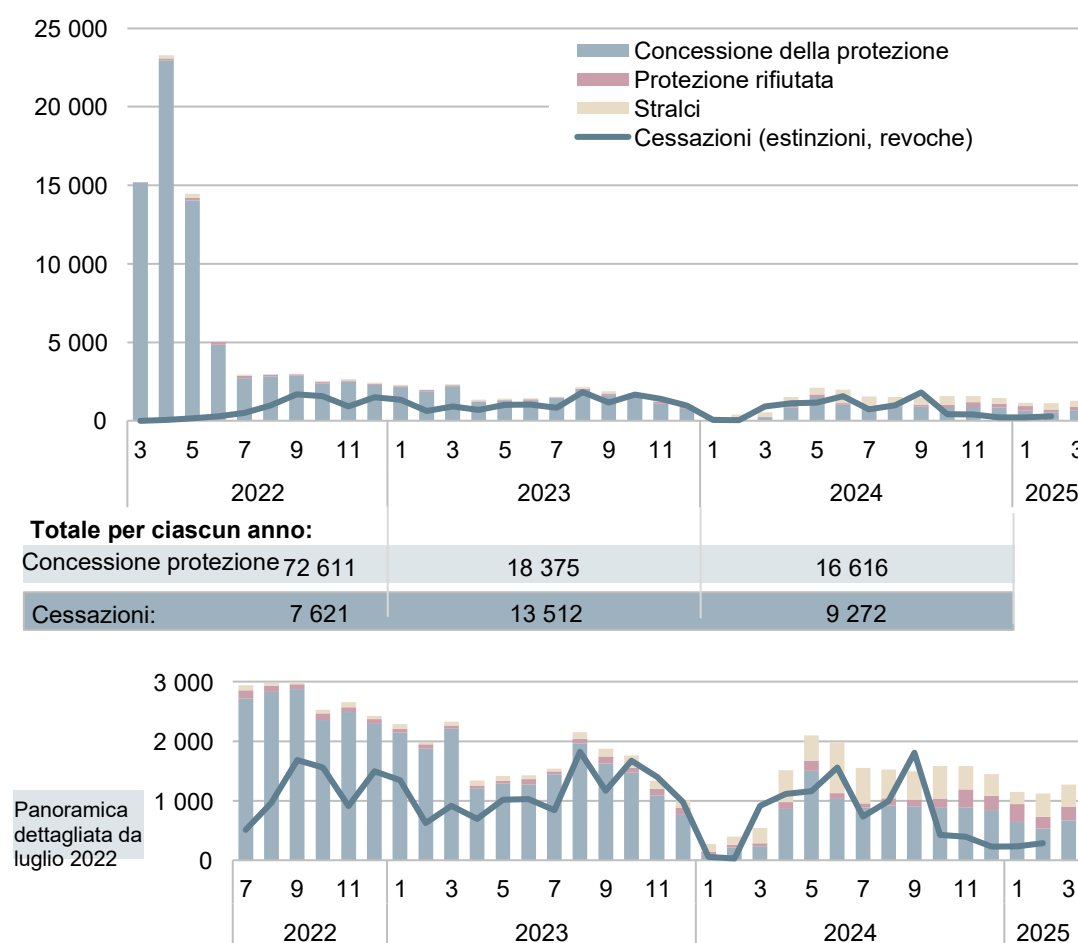
Da marzo a maggio 2022 moltissime persone provenienti dall'Ucraina hanno presentato, in un breve lasso di tempo, domanda di protezione, in aggiunta alle persone già presenti nel sistema d'asilo. Nei mesi di marzo e aprile le persone sono state più di 20 000, a maggio poco meno di 10 000 (cfr. Figura 4-2). A fine febbraio 2025 le domande per lo statuto S erano in totale oltre 115 000.

Figura 4-2 Numero di domande di protezione suddivise per mese e anno



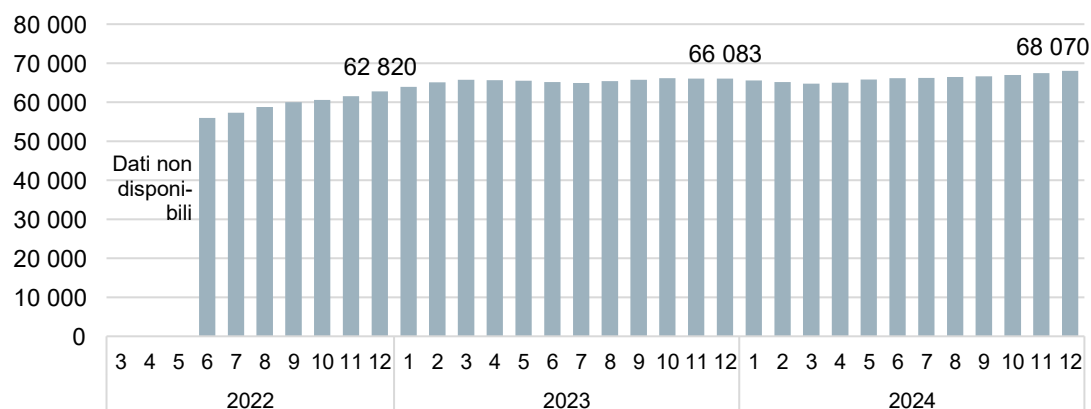
Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Fino alla fine di febbraio 2025 la SEM aveva concesso lo statuto S a circa 100 000 persone. Nel frattempo poco più di 30 000 persone hanno rinunciato allo statuto S e hanno lasciato autonomamente la Svizzera (v. Figura 4-3).

Figura 4-3: Pratiche evase suddivise in concessioni, rifiuti, stralci e cessazioni

Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Le cifre relative alla concessione della protezione e alla sua cessazione dimostrano che gran parte delle persone entrate in Svizzera all'inizio della guerra si trovano ancora in Svizzera. Altrettanto elevate sono le cifre sugli effettivi: alla fine del 2022 in Svizzera si contavano poco meno di 63 000 persone beneficiarie dello statuto S; alla fine del 2024 il numero era salito di 5000 unità a 68 000 beneficiari (cfr. Figura 4-4).

Figura 4-4: Effettivo persone con statuto di protezione S

Fonte: Statistica sull'asilo SEM

In uno studio condotto congiuntamente da ACNUR, IPSOS e SEM¹¹⁴ è stata analizzata, su un campione rappresentativo, la composizione dettagliata del gruppo di persone. Dalla valutazione emerge che, a marzo 2023:

- il 79 % dei membri delle famiglie era costituito da donne e bambini e il 70,8 % delle persone in età lavorativa era costituito da donne;
- il 14 % dei membri delle famiglie era composto da persone anziane (60 anni o più);
- nel 13 % delle economie domestiche c'era un membro affetto da una malattia cronica o una disabilità;
- il 69 % delle persone era in possesso di un diploma di scuola universitaria;
- il 25 % delle economie domestiche era composto da una sola persona adulta con familiari a carico (bambino o persona anziana) e il 27 % da due o più adulti con familiari a carico.

Queste cifre dimostrano come il gruppo delle persone in cerca di protezione sia diverso da quello delle persone inserite nel regolare sistema d'asilo – e anche come con l'alta percentuale di madri sole, bambini e persone malate si determinino sfide particolari in termini di assistenza, formazione, integrazione o assistenza sanitaria.

¹¹⁴ ACNUR; Ipsos SA Switzerland; Segreteria di Stato della migrazione SEM (2023)

Excursus: la scolarizzazione dei bambini¹¹⁵

Per le Città e i Comuni, l'inserimento dei bambini nel sistema scolastico ordinario ha rappresentato una grande sfida, soprattutto in fase iniziale: a seconda del luogo di domicilio/dell'organizzazione è stato necessario aprire in breve tempo (diverse) nuove classi:

- a **Winterthur**, ad esempio, alle 10 classi di accoglienza preesistenti se ne sono aggiunte 4, più una classe propria presso la scuola speciale con soli alunni ucraini;
- dall'inizio della guerra, nella città di Zurigo si contano in media ogni mese 300 alunni iscritti a scuola di provenienza ucraina. Il numero è tuttavia soggetto a forti oscillazioni: per esempio, a fine febbraio 2025 gli iscritti erano 400.

Le scuole hanno dovuto, inoltre, adattarsi ai nuovi allievi anche dal punto di vista qualitativo (linguistico, interculturale). Sebbene nel frattempo sia subentrata una certa routine, il compito rimane laborioso a causa dell'«andirivieni» ovvero dei traslochi delle famiglie con figli in età scolare. Nelle località con alloggi collettivi si registra un'elevata monogamia linguistica, che complica tuttora la formazione delle classi. Nel complesso, l'elevato numero di bambini beneficiari dello statuto S comporta costi altrettanto elevati a carico del sistema scolastico.

b) Apprezzamento generale

Nel complesso, vanno apprezzati la collaborazione e l'impegno profuso a tutti i livelli statali, poiché «non ci sono stati momenti in cui il sistema è collassato a scapito dei rifugiati». ¹¹⁶ Soprattutto in fase iniziale, con l'arrivo di tante nuove persone, il sistema si è ritrovato a gestire sfide pressanti e di vario tipo per gestire le domande, coordinare le richieste della popolazione e, in particolare, trovare alloggi disponibili. Ciò ha richiesto un intervento rapido a tutti i livelli statali. A livello di Confederazione, ad esempio, tra l'inizio di marzo e la fine del 2022 hanno sostenuto la SEM nell'adempimento dei compiti aggiuntivi legati alla crisi ucraina complessivamente 548 persone. ¹¹⁷ Anche i Cantoni, le Città e i Comuni hanno dovuto assumere in breve tempo ulteriore personale e prendere in locazione numerosi appartamenti, nonché adeguare le strutture per poter offrire, ad esempio, personale per la traduzione, punti di contatto e servizi di sostegno di semplice fruizione. Solo grazie al grande impegno di tutti gli attori coinvolti, in aggiunta alla grande solidarietà mostrata dalla società, è stato possibile gestire con successo la situazione.

Allo stesso tempo, va osservato che lo statuto di protezione si è dimostrato efficace, nel senso che l'ingente mole di domande non si sarebbe potuta gestire altrimenti. Senza l'applicazione dello statuto di protezione, si sarebbe giunti a molte ammissioni provvisorie con la conseguenza di dover poi svolgere le necessarie, e più onerose, procedure.

¹¹⁵ Unione delle Città Svizzere (2025)

¹¹⁶ Associazione dei Comuni Svizzeri (2022)

¹¹⁷ Interface (2023)

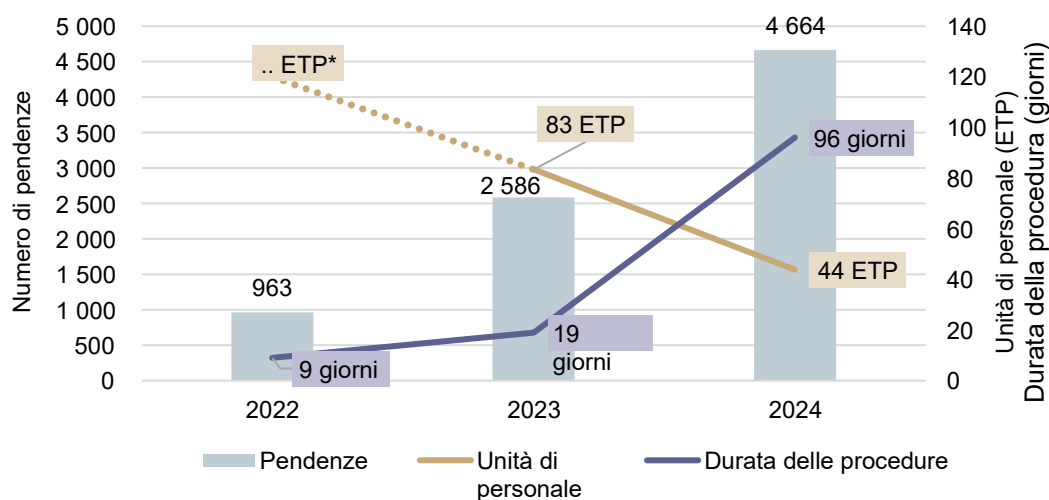
4.3 Procedura fino al conferimento dello statuto di protezione

a) Situazione iniziale

Le persone ricevono protezione collettiva senza che venga svolta una procedura d'asilo e una verifica dei motivi della fuga. Questa è la differenza sostanziale rispetto al settore dell'asilo, in cui, caso per caso, si deve procedere con l'accertamento delle qualità di rifugiato della persona. Risulta quindi più breve anche la procedura per il rilascio dello statuto di protezione (valore-obiettivo: 21 giorni).

All'inizio della crisi la procedura aveva una durata molto breve e, di conseguenza, era breve anche il soggiorno nel CFA. Nel 2022 la durata media era di 9 giorni (cfr. Figura 4-5). Per i CFA ciò si è tradotto in un alleggerimento del carico di lavoro e in una rapida riduzione del volume di domande. Così facendo, però, il peso e le sfide sono stati trasferiti ai Cantoni, alle Città e ai Comuni, che hanno avuto pochissimo tempo per prepararsi all'arrivo di queste persone, hanno dovuto assumersi i rischi legati alla pianificazione degli alloggi e ricorrere a risorse umane e finanziarie supplementari.^{118,119} Col passare del tempo la ripartizione dei compiti è stata riaggiustata: la Confederazione competente per la registrazione e la verifica delle domande (con un periodo di soggiorno minimo nel CFA), Cantoni, Città e Comuni responsabili di offrire alloggio e assistenza.¹²⁰

Figura 4-5 Durata della procedura, pendenze e personale impiegato nelle procedure



* Per il 2022, all'interno del personale addetto alle procedure, non è possibile fare una distinzione tra asilo e concessione della protezione, perché l'assegnazione del personale è avvenuta ad hoc.

Fonte: Valutazione specifica della SEM

¹¹⁸ Unione delle Città Svizzere (2024)

¹¹⁹ Unione delle Città Svizzere; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

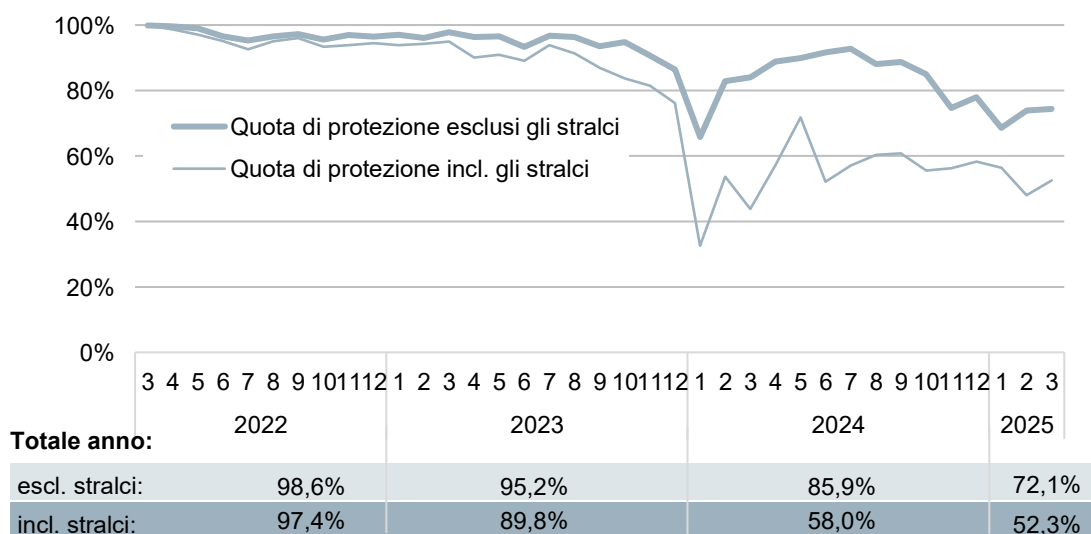
¹²⁰ Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S (2023)

Nel 2023, con 19 giorni la durata della procedura risultava già un po' più lunga. Nel 2024 si è allungata significativamente a 96 giorni. I motivi sono diversi:

- le persone che presentano una domanda in questa fase hanno un profilo diverso da quello delle persone fuggite poco dopo l'inizio della guerra (aumento della migrazione secondaria). L'esame delle domande è dunque divenuto più complesso e sono aumentati i rigetti (cfr. Figura 4-6 sulla quota di protezione);
- meno risorse di personale addette alla procedura S a causa del trasferimento alla procedura d'asilo;
- sono state assunte nuove unità di personale, ma il loro inserimento ha richiesto del tempo.

Di conseguenza, a partire dalla metà del 2023 si sono accumulate pendenze anche per quanto riguarda le domande per il riconoscimento dello statuto di protezione S.

Figura 4-6 Andamento della quota di protezione e percentuale di rigetti senza diritto di rimanere



Fonte: Statistica sull'asilo SEM

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Le difficoltà iniziali legate all'elevato numero di domande e le conseguenti difficoltà procedurali sono state risolte.

Attualmente si osserva una tendenza a intensificare l'esame delle singole domande di protezione, in risposta a una differenziazione sempre più marcata dei profili dei richiedenti (si pensi, ad esempio, alle persone che hanno già fatto ingresso in Svizzera o in altri Stati dell'UE e vi

sono già usciti, la cosiddetta migrazione secondaria). Inoltre, si applicano disposizioni più severe allo scopo di rifiutare domande di persone che dispongono già altrove di uno statuto di protezione. L'esame più differenziato delle domande richiede molto più tempo e risorse. Ciò si ripercuote direttamente sullo stato delle pendenze e crea tensioni tra la durata delle procedure e la necessità di effettuare una verifica accurata delle domande di protezione. Occorre chiarire l'ordine di priorità degli obiettivi e capire se la SEM può permettersi più personale.

Non sono necessari ulteriori interventi in relazione alle procedure.

4.4 Alloggio

a) Situazione iniziale

All'inizio le strutture federali erano fortemente sovraccariche e c'è voluto del tempo prima che si riuscissero ad aumentare le capacità di accoglienza. Tuttavia, grazie al consistente impiego di personale supplementare¹²¹, la Confederazione è riuscita a mantenere breve la durata della procedura e a trasferire così rapidamente le persone dai CFA ai Cantoni dopo l'evasione della domanda. Di conseguenza sono stati i Cantoni e i Comuni a dover intervenire per offrire una sistemazione. L'exkursus riportato al capitolo 3.3.3 (pag. 62) sul tema dell'alloggio illustra la situazione che diverse città hanno dovuto gestire per rispondere a una richiesta molto più elevata di alloggi. Nei primi due mesi di guerra si sono accollate compiti essenziali che le strutture federali, in quel momento sovraccariche, non potevano assolvere. Il rapido passaggio ai Cantoni e ai Comuni ha fatto sì che gran parte delle persone dovesse essere accolta nella vita quotidiana svizzera senza un'assicurazione malattia, senza previo accertamento dello stato di salute e senza un percorso di integrazione.

Alloggio presso privati

In fase iniziale la grande solidarietà manifestata dai privati nell'offerta di un alloggio ha aiutato a trovare rapidamente una sistemazione per un numero altissimo di persone. Di lì a poco sarebbero emerse diverse sfide a carico di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni.

- Inizialmente gli alloggi presso privati hanno alleggerito il problema delle insufficienti capacità di accoglienza. Non si sapeva, però, per quanto tempo le famiglie ospitanti avrebbero potuto garantire la disponibilità delle abitazioni offerte. Nella maggior parte dei casi sono state necessarie soluzioni di raccordo rapide e le Città e i Comuni hanno dovuto attivarsi per predisporre un notevole quantitativo di alloggi. Come è emerso nel corso del tempo, gli alloggi presso privati spesso non sono una soluzione a lungo termine, motivo per cui il fabbisogno di posti letto nei Cantoni e nei Comuni è rimasto elevato.^{122, 123, 124} Molte

¹²¹ In numeri, tra l'inizio di marzo e la fine del 2022 hanno sostenuto la SEM nell'adempimento dei compiti aggiuntivi legati alla crisi ucraina un totale di 548 persone (Interface [2023]).

¹²² Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S (2024)

¹²³ Unione delle Città Svizzere; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

¹²⁴ Associazione dei Comuni Svizzeri (2024)

sistemazioni presso privati sono state comunque mantenute per lungo tempo e in parte perdurano ancora oggi.

- L'alleggerimento del carico non ha tuttavia riguardato i processi amministrativi di Cantoni, Città e Comuni (dove il dispendio finanziario e di personale per le attività di accompagnamento è stato notevole)^{125, 126}, dal momento che le strutture e i processi per l'organizzazione degli alloggi presso privati erano pressoché inesistenti.
- Inoltre, con l'intervento dei privati nell'offerta di alloggi, temporaneamente non è stato più possibile rispettare la chiave di ripartizione tra i Cantoni. L'onere è risultato considerevole soprattutto per alcune città come Zurigo, che, disponendo di una quantità di alloggi presso privati superiore alla media, ne hanno dovuto sostenere le relative incombenze (richieste da parte delle autorità, alternative in caso di perdita dell'alloggio presso il privato). Già dopo 4 mesi, tuttavia, la chiave di ripartizione era stata ripristinata in 24 Cantoni su 26, un risultato degno di nota se si considera l'elevato numero di domande pervenute nei mesi precedenti. Ciò evidenzia allo stesso tempo come l'alloggio presso privati non impedisca in linea di principio il rispetto della chiave di ripartizione. Lo scostamento è stato causato più che altro dalla straordinarietà della situazione (elevato numero di persone in cerca di protezione, ingressi senza visto, procedure e punti di contatto poco chiari, alloggi parzialmente collocati in via diretta presso privati). In questa fase è stata data priorità alle esigenze personali di chi era in cerca di protezione, come per esempio il desiderio di sistemarsi direttamente presso i parenti.

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Il sovraccarico e il flusso di persone dai CFA verso i Cantoni, le Città e i Comuni non dovranno ripetersi al verificarsi di un nuovo incremento delle cifre.¹²⁷ Vanno pertanto pianificate apposite misure (cfr. le considerazioni in tema di alloggio nel settore dell'asilo al capitolo 3.3).

Alloggio presso privati: inizialmente l'alloggio presso privati ha assunto rilevanza sistemica per garantire una sistemazione a tutte le persone con statuto di protezione S. Senza gli alloggi presso privati, molte persone in cerca di protezione non avrebbero avuto un posto in cui stare. Dal punto di vista delle Città e dei Comuni, però, l'onere e anche le incertezze che ne sono derivati sono stati notevoli. Le possibilità e le potenzialità che una forma di sistemazione di questo tipo venga resa permanente sono state analizzate in uno studio in adempimento del postulato Marti (Po. 23.3203). Il rapporto finale è disponibile, ma sarà pubblicato solo dopo l'approvazione del rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato nella primavera 2026. Uno sguardo ai risultati non ancora pubblicati mostra che¹²⁸:

¹²⁵ Associazione dei Comuni Svizzeri (2022)

¹²⁶ Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S (2024)

¹²⁷ Unione delle Città Svizzere; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

¹²⁸ Postulato 23.3203 di Marti Samira «Esperienze maturate nell'ambito della guerra in Ucraina. Valutare il potenziale integrativo e di risparmio di un'introduzione permanente dell'alloggio presso privati nel settore dell'asilo». Il rapporto finale di BSS sarà disponibile presumibilmente a fine giugno 2025.

- lo sforzo iniziale per creare le strutture necessarie è stato elevato, ma nella maggior parte dei Cantoni è confluito a sostegno delle persone beneficiarie dello statuto S. Potrebbe valere la pena mantenere queste strutture, soprattutto per potervi ricorrere rapidamente in situazioni di emergenza impreviste;
- l'alloggio presso privati potrebbe trovare posto come forma di alloggio complementare, avendo dimostrato di avere un'influenza positiva sulla gestione della vita quotidiana delle persone in cerca di protezione e sui tempi di integrazione;
- non sembrerebbe invece opportuno lavorare su un'estensione generale di questa forma di alloggio. Depongono a sfavore, in particolare, i costi e altre ragioni strutturali. In linea di principio, non la si può considerare un sostituto dei CFA. Il ruolo che l'alloggio presso privati dovrà assumere nel quadro della pianificazione di emergenza viene chiarito nel rapporto redatto in risposta al postulato Minder sulla «limitata capacità di reagire alle fluttuazioni nel settore dell'asilo» (Po. 23.3084).

4.5 Promozione dell'integrazione

a) Situazione iniziale

Per la promozione dell'integrazione delle persone beneficiarie dello statuto di protezione S si applica l'approccio «dual intent»: promuovere l'integrazione delle persone nel settore dell'asilo conviene sempre, anche se non vi sono prospettive di permanenza a lungo termine in Svizzera. Il concetto è stato introdotto dall'OCSE¹²⁹ e attuato in Svizzera a partire dall'attivazione dello statuto di protezione S.

Le persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina devono quindi partecipare attivamente alla vita sociale ed economica in Svizzera. Per promuovere l'integrazione delle persone con statuto di protezione S, nella primavera 2022 è stato lanciato il programma «Sostegno per persone con statuto di protezione S» (Programma S). Inizialmente l'obiettivo primario era promuovere l'apprendimento della lingua. Dall'inizio del 2024, per le persone beneficiarie dello statuto di protezione S si applicano le disposizioni dell'Agenda Integrazione Svizzera (si veda in merito anche il cap. 6) e il Consiglio federale aveva definito un obiettivo per il tasso di occupazione da raggiungere alla fine del 2024 pari al 40 %. Per gli adolescenti e i giovani adulti, la priorità è la conclusione di una formazione.¹³⁰

La SEM monitora costantemente l'attuazione del Programma S nei Cantoni. Sulla base dei rapporti stilati dai Cantoni, nell'estate 2024 la SEM constata una netta intensificazione delle iniziative di promozione delle competenze linguistiche e del «potenziale in ambito formativo e occupazionale» rispetto al mese di marzo del 2023. Inoltre, la SEM ha osservato un miglioramento delle conoscenze linguistiche delle persone beneficiarie di statuto S (la percentuale di

¹²⁹ OCSE (2023)

¹³⁰ Per i dettagli sul Programma S cfr. il sito web della SEM: [Programma «Sostegno per persone con statuto di protezione S» \(Programma S\)](#)

iscrizioni ai corsi di lingua di livello B1 è passata dal 4 % nel 2023 al 17 % nella prima metà del 2024). Anche il numero di Cantoni che adottano un approccio di accompagnamento stretto delle persone (gestione continua dei casi) secondo le linee guida dell'AIS e le misure di job coaching a favore delle persone con statuto di protezione S è aumentato notevolmente.¹³¹

Per promuovere ulteriormente l'integrazione professionale delle persone con statuto di protezione S, il Consiglio federale ha ridotto in diverse tappe gli ostacoli che complicano l'avvio di un'attività lucrativa e disposto incentivi per promuovere l'integrazione professionale. Nella seduta dell'8 maggio 2024, il Consiglio federale ha preso atto di un pacchetto di misure nazionali volte a promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone beneficiarie dello statuto di protezione S. Confederazione, Cantoni, parti sociali e organizzazioni delle persone interessate devono collaborare più strettamente per incrementare ancora il numero di persone con statuto di protezione S che si integrano nel mercato del lavoro. Il DFGP ha nominato un incaricato per l'integrazione nel mercato del lavoro con il compito di rafforzare i contatti con le imprese. Il Consiglio federale intende inoltre migliorare il servizio di assistenza per l'accesso alle procedure di riconoscimento dei diplomi e potenziare l'intermediazione da parte degli uffici regionali di collocamento (URC).

A ulteriore sostegno della promozione sono previste le seguenti modifiche di legge (decisione del Consiglio federale del 26 febbraio 2025, procedura di consultazione aperta fino al 2 giugno 2025):

- modifica dell'ordinanza (entrata in vigore prevista prima della fine del 2025)
 - sostituzione dell'obbligo di autorizzazione con una semplice notifica dell'attività lucrativa (in vigore presumibilmente dal 1.12.2025)
 - introduzione della possibilità di obbligare le persone con statuto di protezione S a partecipare a misure di inserimento o reinserimento professionale
- modifiche di legge (entrata in vigore non prima della fine del 2026)
 - diritto al trasferimento in un altro Cantone per motivi di lavoro
 - introduzione della possibilità per le autorità di aiuto sociale di segnalare al servizio pubblico di collocamento (URC) le persone con statuto di protezione S pronte a inserirsi sul mercato del lavoro

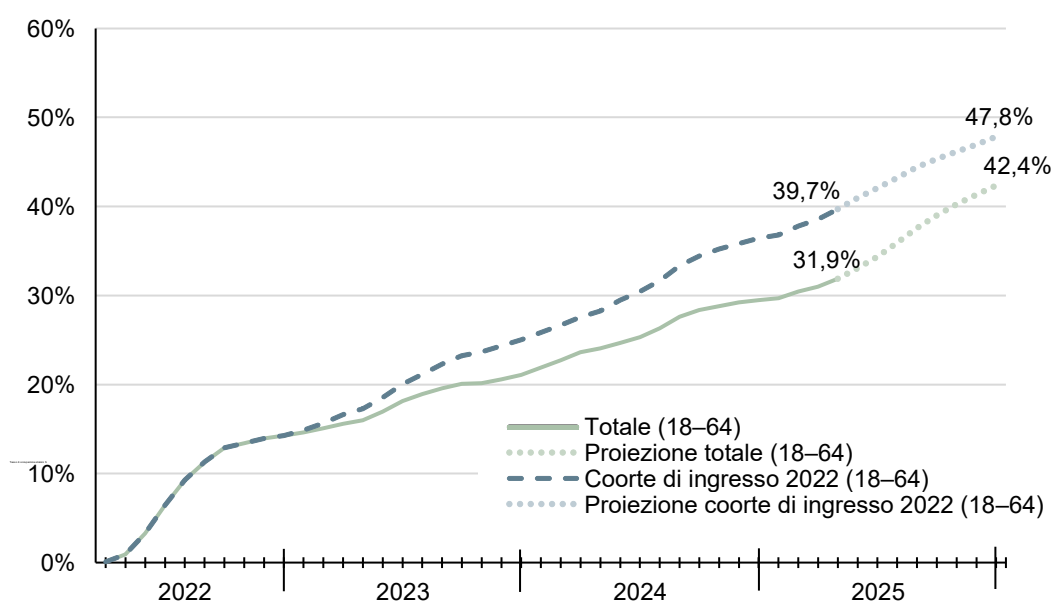
Inoltre, il Consiglio federale ha deciso di concedere alle persone che esercitano un'attività lucrativa un termine di partenza esteso fino a 12 mesi dall'abrogazione dello statuto di protezione. Per le persone che seguono una formazione professionale di base esiste già da marzo 2023 la possibilità di prorogare il termine di partenza fino alla conclusione della formazione.

L'andamento del tasso di occupazione dimostra che grazie agli ingenti sforzi compiuti dalla Confederazione e dai Cantoni, dalle parti sociali e dalle stesse persone rifugiate, entro la fine del 2025 sia possibile raggiungere un tasso di occupazione del 50 % tra le persone arrivate

¹³¹ Segreteria di Stato della migrazione (2024)

nel 2022 (cfr. Figura 4-7). Ciò corrisponde al nuovo obiettivo fissato dal Consiglio federale il 28 maggio 2022: a fine aprile 2025, il tasso di occupazione delle persone arrivate nel 2022 era del 39,7 % e, secondo le previsioni, dovrebbe salire in misura significativa fino a fine anno. Il tasso di occupazione relativo alla totalità delle persone con statuto di protezione S si attestava, a fine aprile 2025, al 32 %. Se l'andamento del tasso di occupazione proseguirà fino alla fine del 2025, la percentuale prevista per fine anno è del 42,4 %, anche se l'andamento è influenzato da diversi fattori e può quindi discostarsi da questa previsione.

Figura 4-7 Andamento del tasso di occupazione delle persone con statuto di protezione S



* Fonte: Statistica sull'asilo (aggiornata al 30.04.2025) (Servizio Statistiche)

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Secondo il Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S, l'approccio «dual intent» si rivela opportuno nella contrapposizione tra orientamento al ritorno e integrazione. Nell'ambito del programma S, l'integrazione delle persone con statuto di protezione S viene promossa secondo gli elementi fondamentali dell'Agenda Integrazione Svizzera, con buoni risultati.

A integrazione del programma sono già state adottate numerose misure per agevolare l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone con statuto di protezione S. Alla fine di febbraio 2025 il Consiglio federale ha deciso di promuovere ulteriormente l'integrazione nel mondo del lavoro con adeguamenti giuridici; la consultazione sul tema si è chiusa il 2 giugno 2025. Ha inoltre incaricato il DFGP di elaborare un progetto da porre in consultazione con

l'obiettivo di integrare il Programma S nei programmi d'integrazione cantonali esistenti.¹³² Sono stati così avviati passi importanti per consolidare e stabilizzare le misure di promozione dell'integrazione delle persone con statuto di protezione S.

4.6 Cessazione dello statuto S

a) Situazione iniziale

Anche se al momento non si intravede la fine della guerra in Ucraina e quindi nemmeno il ritorno sicuro delle persone rifugiate, nell'ottica di una pianificazione lungimirante la SEM ha esaminato le questioni giuridiche, organizzative e procedurali legate a un'eventuale futura abrogazione dello statuto di protezione S (cfr. excursus seguente).¹³³

Excursus: piano di attuazione per l'abrogazione dello statuto di protezione S

Il piano descrive le modalità di attuazione delle diverse procedure applicabili in relazione all'abrogazione dello statuto di protezione S e al ritorno. Distingue diversi scenari:

- scenario di base: lo statuto di protezione viene revocato due o tre anni dopo l'inizio della guerra (quindi nel 2024/2025). I tempi per questo scenario sono intanto scaduti;
- abrogazione in una fase successiva: se l'abrogazione viene decisa più avanti nel tempo, la disponibilità volontaria a partire cala, mentre il processo d'integrazione raggiunge stadi più avanzati;
- per il resto, dopo un soggiorno ininterrotto di cinque anni, una persona con statuto di protezione S riceverebbe un permesso di dimora (permesso B) valido fino all'abrogazione dello statuto di protezione S (con prima data marzo 2027 per le persone entrate in Svizzera nel marzo 2022).

Il piano ruota attorno allo scenario di base, che nel frattempo è superato sul piano temporale. Sono state tuttavia fissate delle raccomandazioni che, in linea di principio, potranno essere adattate alla situazione del momento anche in caso di abrogazione successiva:

- procedura: strutturazione del processo di consultazione fino alla decisione di abrogazione, competenze nell'esecuzione degli allontanamenti, comunicazione, validità dei termini di partenza (varianti), durata del termine di partenza;
- ritorno: principio del ritorno volontario, strutturazione dell'aiuto al ritorno, organizzazione delle partenze e dei rimpatri, gestione dei casi speciali, impostazione di un programma nazionale per l'Ucraina per l'aiuto finanziario al ritorno, procedure per la partenza

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

In relazione allo scadere e alla cessazione dello statuto S sono state acquisite le seguenti informazioni, con le corrispondenti necessità d'intervento (evidenziate in grassetto).

¹³² Segreteria di Stato della migrazione (2025)

¹³³ Segreteria di Stato della migrazione (2023)

- A livello individuale: con la libertà di movimento garantita all'interno dell'area Schengen, le persone in possesso dello statuto S possono rientrare in Ucraina – o in un altro Paese – senza perdere lo statuto di protezione. È un fenomeno che in tempi recenti è stato osservato con sempre maggiore frequenza. CDDGP, CDOS, CdC e UCS non vedono in linea di principio alcun problema nella possibilità per le persone con statuto S di viaggiare nello spazio UE.¹³⁴ Tuttavia, a seguito dell'approvazione della mozione Würth/Paganini «Per essere accettato lo statuto S deve essere adeguato» (Mo. 24.3022/24.3035), la prassi è già stata modificata: ora si evita che, in caso di assenze prolungate, lo statuto di protezione S possa essere mantenuto. Con riferimento alle misure di integrazione, accade spesso che una maggiore frequenza dei viaggi si accompagni a continue notifiche di arrivo e partenza e al non presentarsi agli appuntamenti. Questa situazione deve essere contrastata rendendo più vincolanti le misure di integrazione.¹³⁵
- Piano di abrogazione: va apprezzata l'ideazione, in via precauzionale, del piano di abrogazione dello statuto di protezione S. Per quanto, tuttavia, lo scenario di base previsto dal progetto non sia più attuale, i suoi contenuti possono essere per gran parte ripresi e applicati alla situazione del momento. Occorre trovare una buona soluzione per sostenere finanziariamente le persone nel periodo che intercorre tra la decisione di abrogazione e il ritorno, poiché le somme forfettarie per il soccorso d'emergenza e le strutture di soccorso d'emergenza previste per le persone che si trovano nel sistema d'asilo non sono, dal punto di vista dei Cantoni, delle Città e dei Comuni, opportune. Per le Città e i Comuni è inoltre importante che, in caso di abrogazione, la SEM comunichi tempestivamente le regole e le procedure ai Cantoni, alle Città e ai Comuni e informi anche i punti di contatto rilevanti per le persone con statuto S, affinché possano prepararsi e informare adeguatamente la loro clientela. Tutto ciò è previsto dal piano e deve essere tenuto in considerazione in fase di attuazione.
- Transizione dopo cinque anni: se dopo cinque anni il Consiglio federale non ha ancora revocato la protezione provvisoria, le persone bisognose di protezione ottengono dal Cantone competente un permesso di dimora limitato fino all'abrogazione della protezione provvisoria. Ciò solleva nuovi quesiti relativi allo status giuridico (libertà di viaggiare, lavoro, ecc.) che devono essere chiariti.
- Procedura per i casi di rigore: il permesso di dimora, al quale si ha diritto al raggiungimento dei cinque anni di protezione provvisoria, è vincolato al mantenimento della medesima. Se le persone temporaneamente bisognose di protezione vogliono assicurarsi la permanenza in Svizzera a lungo termine, possono presentare una domanda per casi di rigore dopo un soggiorno nel Paese di almeno cinque anni (art. 14 cpv. 2 LAsi). La domanda va presentata alle autorità cantonali competenti in materia di migrazione. In caso di approvazione, la domanda viene sottoposta alla SEM per il suo benessere. Nelle strutture tradizionali, giungevano all'attenzione della SEM per l'ottenimento del benessere in media circa 300 casi all'anno. Alla fine del primo trimestre del 2025 si trovavano in Svizzera circa 48 000 persone

¹³⁴ Gruppo di valutazione dello statuto di protezione S (2024)

¹³⁵ Per promuovere l'integrazione professionale delle persone con statuto di protezione S si è svolta fino al 2 giugno 2025 una procedura di consultazione nella quale è già prevista, tra l'altro, un'estensione dell'obbligo di partecipazione a misure di integrazione o reintegrazione professionale per le persone disoccupate beneficiarie dello statuto di protezione S.

con protezione provvisoria che nel 2027 raggiungeranno il termine di cinque anni (coorte del 2022). Il volume potenziale delle procedure da eseguire per i casi di rigore assumerebbe quindi dimensioni epocali che i Cantoni e la Confederazione difficilmente sarebbero in grado di gestire con le strutture e le procedure abituali. Se la prima valutazione dei casi di rigore è effettuata a livello cantonale, si pone inoltre la questione di come poter garantire alle persone con statuto di protezione S una prassi più o meno uniforme a livello nazionale. Considerato l'elevato numero di domande per casi di rigore che perverranno a partire dal 2027 e la possibile eterogeneità delle procedure di attuazione nei diversi Cantoni, occorre procedere tempestivamente con l'elaborazione di approcci risolutivi.

5 Migrazione irregolare: analisi e necessità d'intervento

5.1 Definizione

La migrazione irregolare riguarda tutte quelle persone che sono entrate in Svizzera illegalmente o vi soggiornano senza un regolare permesso o che non dispongono più di uno statuto di soggiorno giuridicamente valido che avevano eventualmente ottenuto.¹³⁶

Si tratta di una definizione generica che comprende numerosi fenomeni di vario tipo, che vanno distinti l'uno dall'altro e che hanno ripercussioni molto diverse sulla Svizzera. Essi possono essere raggruppati fondamentalmente in due categorie (cfr. anche Figura 5-1):

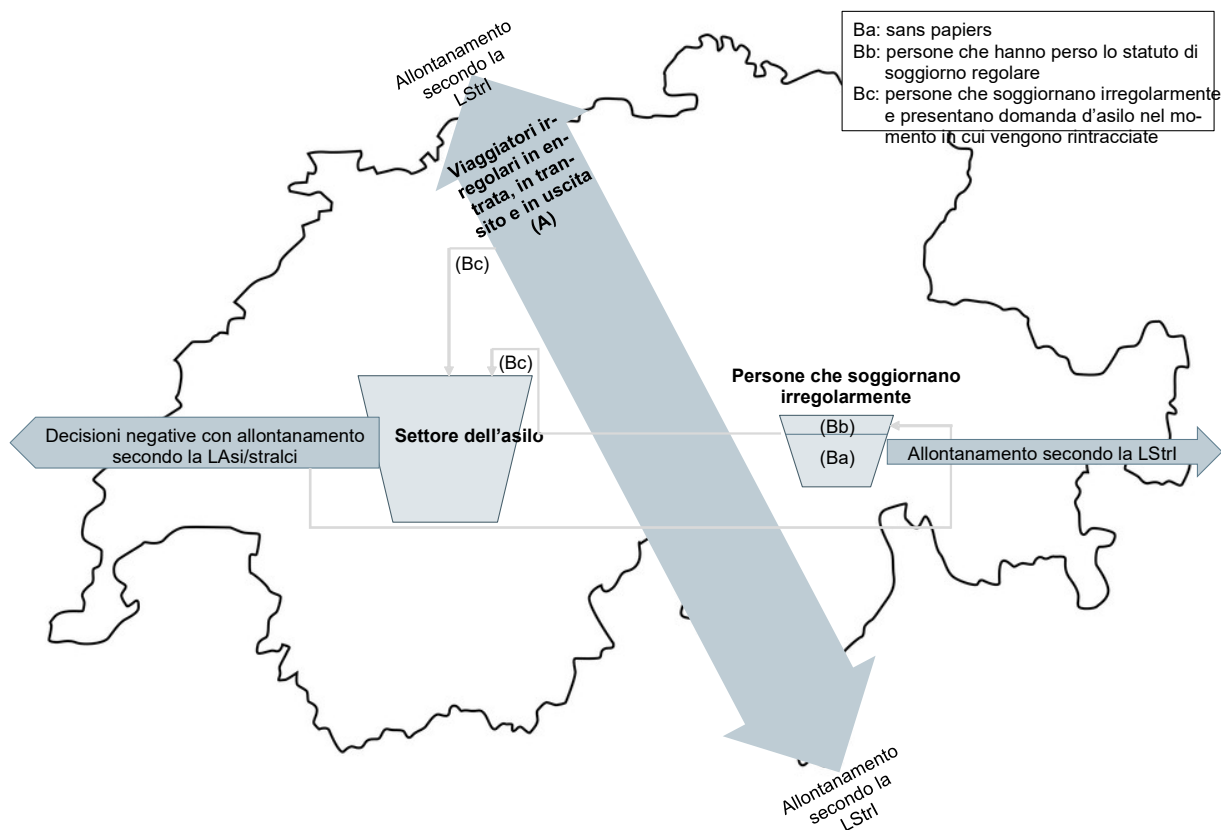
- persone (A) che entrano in Svizzera, la attraversano o ne escono irregolarmente, ossia senza i necessari documenti d'ingresso o di soggiorno;
- persone (B) che desiderano soggiornare a tempo indeterminato in Svizzera senza un regolare permesso e che sono spesso definite come «persone che soggiornano irregolarmente».

Il gruppo di persone che soggiornano irregolarmente e che, come già detto, non sono di passaggio in Svizzera ma desiderano trattenervisi a tempo indeterminato, può essere suddiviso in tre gruppi diversi:

- il più grande di questi gruppi (Ba) è quello che spesso in Svizzera viene definito come il gruppo dei «sans papiers» veri e propri. Si tratta di persone che non hanno mai ottenuto uno statuto di soggiorno e che non hanno mai presentato una domanda d'asilo. Si stima che rappresentino circa l'80 % delle persone che soggiornano irregolarmente;
- un altro gruppo (Bb) è costituito dalle persone che sono state in possesso di un permesso di soggiorno regolare e che sono diventate irregolari perché hanno perso lo status legale. Si stima che rappresentino circa il 10 % delle persone che soggiornano irregolarmente;
- il terzo gruppo (Bc) ha punti di contatto con il sistema d'asilo. Si tratta di persone che presentano una domanda d'asilo anche se sanno tendenzialmente di non poter far valere motivi di fuga rilevanti ai fini del diritto d'asilo. Solitamente presentano la domanda per sottrarsi a misure subitanee previste dal diritto in materia di stranieri o per ottenere un tetto. La loro domanda viene quasi sempre stralciata o respinta dopo poco tempo in modo informale per violazione dell'obbligo di collaborare. Molti rientrano nelle disposizioni dell'accordo di Dublino e vengono quindi allontanati verso uno Stato Dublino, in base alla legge sull'asilo o al diritto sugli stranieri, nella misura in cui la domanda d'asilo si sia chiusa con una decisione di stralcio. Anche loro rappresentano il 10 % circa delle persone che soggiornano irregolarmente. Dal momento che questo gruppo è sovrarappresentato nelle statistiche sulla criminalità e che le domande d'asilo presentate dalle persone che lo compongono sono per lo più infondate, la presente analisi si concentra su questo gruppo.

¹³⁶ La definizione che ne viene data nel rapporto del Consiglio federale «Per un'ampia analisi della problematica dei sans papiers» è: «Tutti i cittadini di Stati terzi che soggiornano illegalmente in Svizzera» (cfr. Consiglio federale [2020], pag. 11).

Figura 5-1: Migrazione irregolare nel contesto del settore dell'asilo (rappresentazione schematica)



Fonte: illustrazione propria

L'illustrazione mette in luce l'esistenza di specifici nessi tra il settore dell'asilo e la migrazione irregolare. Pertanto è necessario e importante che la strategia globale per l'asilo tenga sempre conto di entrambi i settori. Se uno dei settori viene osservato in modo isolato può produrre, per effetto delle corrispondenze illustrate, ripercussioni indesiderate anche sull'altro.

5.2 Ingressi e persone rintracciate tra chi soggiorna irregolarmente

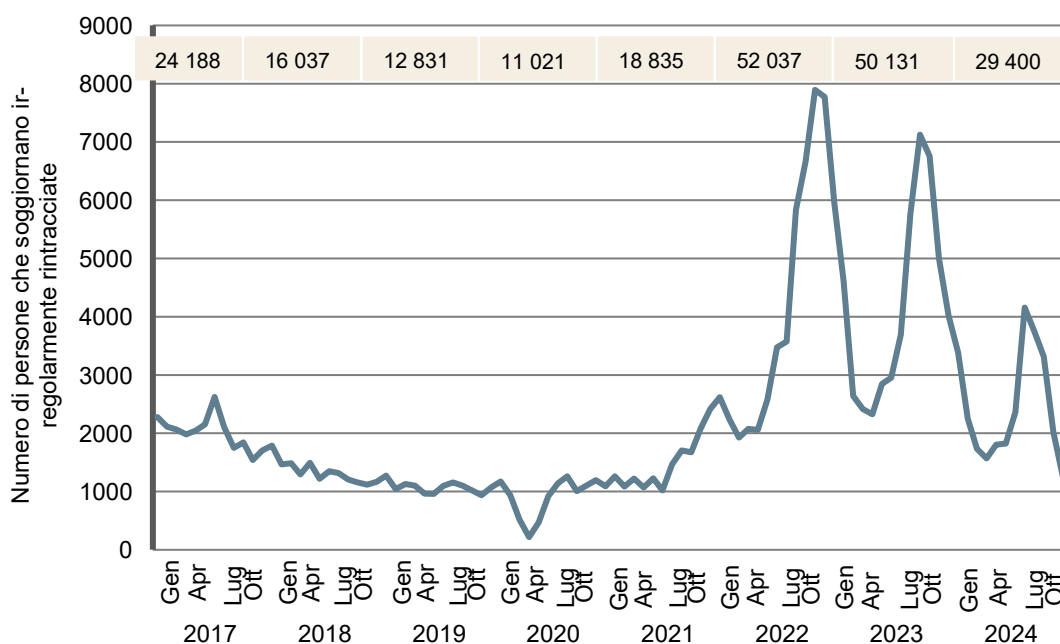
a) Situazione iniziale

L'entità del fenomeno della migrazione irregolare nel suo complesso (ovvero non solo del gruppo legato al sistema d'asilo¹³⁷), all'interno della Svizzera e in transito nel Paese, non è nota. Indicazioni sull'ordine di grandezza possono essere dedotte dal numero di persone rintracciate dall'UDSC, che opera a livello nazionale. Partendo dai circa 12 800 casi del 2019 (cfr. Figura 5-2), il numero di persone rintracciate è aumentato notevolmente negli anni successivi,

¹³⁷ Cfr. gruppo Bc nel capitolo precedente.

con un picco di oltre 52 000 persone nel 2022.¹³⁸ Anche nel 2024, il numero di persone intercettate (29 400) era più che raddoppiato rispetto al valore iniziale del 2019.

Figura 5-2: Persone che soggiornano irregolarmente rintracciate dall'UDSC alla frontiera o nell'area di frontiera



Fonte: SEM

Si nota chiaramente come negli ultimi tre anni si siano registrate marcate oscillazioni stagionali. A fine estate/in autunno l'UDSC ha intercettato un numero nettamente più elevato di persone che volevano entrare o transitare irregolarmente in Svizzera. Colpisce il fatto che negli ultimi tre anni le domande d'asilo ricevute abbiano tracciato un andamento stagionale molto simile (cfr. Figura 3-1, pag. 37). Anche su base annua si osserva un andamento sostanzialmente analogo per le domande d'asilo, con un valore massimo di 30 200 domande nel 2023 e un leggero calo a circa 27 700 nel 2024, laddove questo valore è quasi doppio rispetto alle 14 300 domande pervenute nel 2019 (cfr. Figura 3-1, pag. 37).

Le intercettazioni corrispondono in linea di massima ai flussi migratori che si osservano in tutta Europa. Dal 2017 al 2022 le prime 10 nazionalità (in ordine decrescente) sono: Afghanistan, Siria, Marocco, Nigeria, Turchia, Tunisia, Guinea, Algeria, Gambia e Somalia.

Come menzionato nel capitolo 5.1, si tratta prevalentemente di persone che intendono transitare direttamente attraverso la Svizzera. Le loro destinazioni sono spesso Francia, Gran

¹³⁸ Poiché la Svizzera è integrata nello spazio Schengen, le persone che entrano o transitano irregolarmente per la Svizzera generalmente risultano irregolari anche nello spazio Schengen, a meno che non siano soggette a disposizioni sugli stranieri di uno specifico Stato Schengen.

Bretagna, Germania o Benelux. Altri intendono trattenersi in Svizzera più a lungo o soggiornarvi in modo permanente. Tra questi sono in pochi a esprimere, nei confronti di membri dell'UDSC, il desiderio di presentare una domanda d'asilo e che vengono dunque coerentemente rinviati a un centro della Confederazione conformemente all'articolo 21. capoverso 1 LAsi. Tuttavia, la Confederazione e i Cantoni constatano che in diversi casi queste persone non presentano poi effettivamente una domanda d'asilo una volta arrivati nei CFA; presumibilmente l'intenzione di farlo viene espressa ai membri dell'UDSC soltanto per evitare l'allontanamento ai sensi della LStrl. Altre persone, invece, presentano effettivamente una domanda d'asilo. I motivi che inducono a presentare una domanda d'asilo sono molto diversi e non sempre l'obiettivo è chiedere alla Svizzera di ottenere protezione dalle persecuzioni ai sensi dell'articolo 18 LAsi.

Altre persone presentano una domanda d'asilo solo successivamente in caso di fermo da parte della polizia cantonale o comunale e laddove si sentono minacciati da eventuali misure previste dal diritto sugli stranieri. Sulla base della domanda d'asilo presentata, e a condizione che non vi siano i presupposti per disporre la carcerazione amministrativa, queste persone vengono comunque nuovamente inviate in un centro della Confederazione per lo svolgimento della procedura d'asilo.

Excursus sull'effettivo di persone soggiornanti irregolarmente in Svizzera

Esistono diverse stime sul numero effettivo di persone che soggiornano irregolarmente in Svizzera:

- nel rapporto del Consiglio federale «Per un'ampia analisi della problematica dei sans papiers»¹³⁹ l'ipotesi per il 2015 è di **76 000** persone.¹⁴⁰
- Nel 2020 Ecoplan ha realizzato uno studio sui «Sans papiers nel Cantone di Zurigo».¹⁴¹ Sfruttando diverse fonti di dati, si è arrivati a ipotizzare la presenza di circa 19 250 persone con statuto di soggiorno irregolare nel Cantone di Zurigo.¹⁴² Fare una semplice proiezione di questa cifra basandosi sul rapporto percentuale tra popolazione di Zurigo e popolazione della Svizzera porterebbe sicuramente a una sopravvalutazione. Si può presumere che la migrazione irregolare si concentri principalmente negli agglomerati urbani come Zurigo, Basilea, Berna, Ginevra, Losanna e altre grandi città della Svizzera. Ai fini di un'ipotesi di massima abbiamo pertanto ridotto del 20 % il risultato derivante dalla conversione proporzionale alla popolazione. In un **ordine di grandezza**

¹³⁹ Secondo il rapporto del Consiglio federale, per «sans papiers» si intendono «*tutti i cittadini di Stati terzi che soggiornano illegalmente in Svizzera, ivi compresi i richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta che, al termine della procedura d'asilo, non hanno lasciato la Svizzera e non possono essere espulsi verso il loro Stato d'origine o di provenienza.*» Cfr. Consiglio federale (2020), pagg. 11–12.

¹⁴⁰ Il dato si basa sullo studio di B,S,S; Volkswirtschaftliche Beratung; in Kooperation mit Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) und Université de Genève (2015) «Sans-Papiers in der Schweiz 2015». La stima oscilla in un range compreso tra 58 000 e 105 000 persone.

¹⁴¹ Ecoplan; KEK-Beratung (2020)

¹⁴² Tra i *sans papiers* sono state incluse tutte quelle persone che, senza un permesso di dimora, soggiornano in Svizzera per oltre un mese e per una durata di tempo non prevedibile. Questo li differenzia da quelle persone che, pur non possedendo neanche loro uno statuto di soggiorno legale, si trovano in Svizzera al «solo» scopo di transitarvi per un breve periodo.

approssimativo risulta quindi che in Svizzera le persone con statuto di soggiorno irregolare sono all'incirca **86 000** (il margine di incertezza dovrebbe essere non inferiore al 50 %).

Le due stime raggiungono un ordine di grandezza simile. Va notato che entrambi gli studi sono già relativamente datati e si riferiscono alla situazione precedente sia la pandemia di coronavirus che l'ingente aumento di persone in cerca di protezione verificatosi tra il 2022 e il 2024. Sarebbe pertanto opportuno aggiornare le stime.

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Dai rilevamenti dell'UDSC emerge che la migrazione irregolare costituisce un fenomeno di rilievo.

È difficile affermare se i controlli alle frontiere siano di per sé uno strumento adeguato per la gestione della migrazione. Più efficace potrebbe rivelarsi, invece, un approccio comune e coordinato a livello europeo. La migrazione irregolare non può essere combattuta con misure unilaterali alle frontiere. Con l'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE saranno messi a disposizione ulteriori strumenti finalizzati a questo scopo.¹⁴³ All'interno dello spazio Schengen, i controlli alle frontiere interne sono consentiti solo in situazioni eccezionali.¹⁴⁴

A prescindere dal quadro giuridico, se si volessero introdurre dei controlli alle frontiere interne si dovrebbe tener conto del fabbisogno supplementare di personale presso la Confederazione e i Cantoni. Analogamente, meriterebbero specifiche considerazioni anche le ripercussioni prodotte dai ritardi che si verificherebbero nel traffico giornaliero di confine sull'economia del Paese.¹⁴⁵

5.3 Decisioni di allontanamento e rimpatri nell'ambito di applicazione della LStrl¹⁴⁶

5.3.1 Decisioni esecutive d'allontanamento

a) Situazione iniziale

Le persone con statuto di soggiorno irregolare rientrano nel campo d'applicazione della LStrl. Di conseguenza, per le persone che soggiornano irregolarmente, la competenza per il rilascio

¹⁴³ Cfr. le considerazioni sul Patto UE al capitolo 2.2.5, pag. 16.

¹⁴⁴ Secondo l'art. 22 seg. del Codice frontiere Schengen in linea di principio i controlli alle frontiere interne sono vietati e consentiti come *ultima ratio* solo in presenza di condizioni restrittive (minaccia grave e imminente per l'ordine pubblico o la sicurezza interna).

Attualmente la Svizzera effettua solo controlli doganali (in particolare sulle merci), consentiti perché la Svizzera non è membro dell'unione doganale dell'UE. In caso di sospetti, nell'ambito di tali controlli può essere effettuato anche un controllo delle persone, il che però non lo rende un controllo alla frontiera.

¹⁴⁵ Cfr. a tal proposito Ecoplan (2017).

¹⁴⁶ La tematica degli allontanamenti e dei rimpatri si pone anche nel settore dell'asilo e viene trattata per questo ambito nel cap. 3.6.

delle decisioni esecutive di allontanamento e l'esecuzione degli allontanamenti spetta in linea di principio ai Cantoni. Nel quadro della presente analisi non è stato possibile stabilire quante persone che soggiornano irregolarmente siano state effettivamente allontanate dai Cantoni ai sensi della LStrl negli ultimi dieci anni. Da una verifica di plausibilità dei dati raccolti in undici Cantoni è emerso come in passato vi fossero differenze tra i Cantoni sia per quanto riguarda le pratiche di allontanamento che la qualità dei dati. Da marzo 2023, con le evoluzioni del regolamento Schengen, è stata introdotta una nuova modalità di registrazione degli allontanamenti all'interno dell'area Schengen, con disposizioni vincolanti per la registrazione degli allontanamenti nei sistemi nazionali. La qualità dei dati dovrebbe quindi migliorare e in futuro dovrebbe essere possibile effettuare valutazioni pluriennali.

Approssimativamente si può ipotizzare che negli ultimi dieci anni i Cantoni abbiano allontanato ogni anno dalle 2000 alle 5000 persone che soggiornavano irregolarmente in Svizzera, con la seguente ripartizione all'interno dei Cantoni:

- circa il 40 % delle decisioni di allontanamento cantonali viene preso dal Cantone di Zurigo. Ciò riguarda esclusivamente le decisioni di allontanamento dalla Svizzera e non le decisioni di allontanamento disposte all'aeroporto di Kloten (frontiera esterna Schengen);
- oltre al Cantone ZH, i Cantoni di confine TI, SG, BS e GE rilasciano tendenzialmente più decisioni esecutive di allontanamento rispetto ai Cantoni interni.
- Le decisioni cantonali di allontanamento vengono spesso prese quando le persone si trovano già in custodia nel rispettivo Cantone, l'acquisizione dei documenti presso le autorità di origine risulta fattibile e gli allontanamenti sono di facile esecuzione.

Nei rapporti interni tra i Cantoni il problema risiede nel fatto che l'esecuzione dell'allontanamento spetta all'ultimo Cantone che ha disposto l'allontanamento della persona ai sensi della LStrl.¹⁴⁷ Poiché l'UDSC dispone (su incarico di un Cantone di confine) fino al 75 % di tutti gli allontanamenti, i Cantoni di confine sono responsabili in misura sproporzionata della loro esecuzione, persino nei casi in cui un altro Cantone abbia precedentemente emanato una decisione di stralcio a domanda d'asilo e si sia aggiudicato di conseguenza le prestazioni di compensazione.¹⁴⁸

Anche la Confederazione, ai sensi della LStrl, respinge in casi particolari le persone che soggiornano irregolarmente ai sensi della LStrl. Anche in questi casi l'esecuzione degli allontanamenti resta tuttavia di competenza dei Cantoni. Ad esempio, questi possono segnalare alla Confederazione la presenza di persone che soggiornano irregolarmente e che sono registrate come richiedenti l'asilo in un altro Stato Dublino o che si sono già sottoposte senza successo a una procedura d'asilo in un altro Stato Dublino e sono tenute a lasciare l'Europa. Successivamente la Confederazione consulta gli altri Stati per determinare la competenza in virtù dei trattati internazionali ed espelle le persone che soggiornano irregolarmente verso lo Stato

¹⁴⁷ Convenzione dei Cantoni del 2016.

¹⁴⁸ Per ogni 100 decisioni di stralcio, il Cantone competente in quel momento riceve 15 persone in meno nella procedura d'asilo ampliata.

Dublino competente ai sensi della LStrl. Ogni anno vengono espulse per questa via tra le 500 e le 1500 persone.¹⁴⁹

Anche l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) può allontanare – in rappresentanza e sulla base di accordi di diritto amministrativo con i Cantoni – persone che desiderano entrare irregolarmente in Svizzera o che vi soggiornano irregolarmente. Questi allontanamenti non sono direttamente paragonabili agli allontanamenti menzionati precedentemente, poiché si tratta per lo più di persone che entrano in contatto con le autorità svizzere una sola volta. Di norma, queste persone vengono intercettate quando tentano di entrare o di transitare irregolarmente attraverso la Svizzera e sono allontanate seduta stante, per cui la loro permanenza nel Paese ha una durata breve. Il numero di persone che l'UDSC allontana alla frontiera o in prossimità della frontiera è soggetto a forti oscillazioni e dipende dai normali flussi migratori europei e dalle fluttuazioni stagionali. Negli ultimi anni il numero degli allontanamenti si è mantenuto entro un range compreso tra le 10 000 e le 35 000 persone.

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Dalle considerazioni precedenti si possono trarre le seguenti conclusioni e necessità d'intervento:

- i dati relativi alle decisioni esecutive di allontanamento adottate in passato dai Cantoni sono incerti. A tal proposito urgono miglioramenti per poter elaborare un quadro della situazione affidabile relativamente alle decisioni di allontanamento. In futuro bisognerà verificare se il passaggio, già effettuato, a eMap porterà i miglioramenti qualitativi auspicati;
- la gestione delle decisioni di allontanamento (a quali condizioni le autorità cantonali rilasciano una decisione di allontanamento quando rintracciano una persona) varia da un Cantone all'altro. Occorre verificare se non valga la pena uniformare i sistemi;
- l'attuale normativa concernente l'esecuzione degli allontanamenti secondo la LStrl (è competente il Cantone che ha disposto per ultimo l'allontanamento secondo la LStrl) dovrebbe essere riesaminata alla ricerca di eventuali disincentivi e, se necessario, adeguata.

5.3.2 Ritorno

a) Situazione iniziale

Così come nel settore dell'asilo, anche in ambito LStrl la competenza per l'esecuzione degli allontanamenti ricade sui Cantoni. Il riepilogo che segue fornisce una panoramica dell'andamento dei ritorni negli ultimi sei anni.

¹⁴⁹ In linea di principio, il regolamento Dublino è applicabile quando una persona ha già presentato domanda d'asilo in un altro Stato Dublino. Se successivamente questa persona prosegue il viaggio alla volta della Svizzera, la procedura Dublino potrà essere attuata a prescindere che la persona in questione soggiorni irregolarmente in Svizzera o presenti una domanda d'asilo. Se la persona non fa domanda d'asilo e vi si trattiene irregolarmente, ai sensi della LStrl potrà essere rinvia verso lo Stato Dublino di competenza. Se presenta una domanda d'asilo, verrà rinvia nello Stato Dublino di competenza ai sensi della legge sull'asilo (LAsi) o in forza di una cosiddetta decisione di non entrata nel merito (NEM Dublino).

Figura 5-3: Andamento dei ritorni in ambito LStrl

Tipo di ritorno	Numero di persone					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Partenze autonome controllate (ovvero partenze volontarie dal Cantone)	217	288	199	194	199	232
Rinvio nel Paese d'origine	2 280	1 185	1 315	1 377	1 457	1 499
Rinvio in uno Stato Dublino	507	202	344	393	306	414
Totale partenze controllate	3 004	1 675	1 858	1 964	1 962	2 145

Fonte: Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025i)

Si osserva che, dopo il drastico calo del 2020 (dovuto alla pandemia di coronavirus), negli anni successivi le cifre sono tornate a crescere costantemente raggiungendo le 2000 partenze controllate all'anno. Rispetto alle decisioni di allontanamento rilasciate in ambito LStrl (cfr. capitolo precedente), va tuttavia osservato che solo una piccola parte delle decisioni di allontanamento adottate è eseguita sotto forma di partenza controllata. Ciò è dovuto principalmente al fatto che sia le decisioni di allontanamento dell'UDSC sia quelle dei Cantoni prevedono di norma un termine per la partenza autonoma, mentre, secondo il diritto vigente, un'esecuzione coatta dell'allontanamento (incl. l'ordine di carcerazione) non sarebbe normalmente commisurata. Si può presumere che, una volta ricevuta la decisione di allontanamento, gran parte delle persone parta alla volta di un Paese estero senza il controllo delle autorità, latiti o rimanga (temporaneamente) in Svizzera coperta dal soccorso d'emergenza, perché la decisione di allontanamento non può essere eseguita. Tra i motivi più frequenti di ineseguibilità della decisione di allontanamento si annoverano:

- la carcerazione amministrativa (carcerazione preliminare, carcerazione in vista del rinvio coatto o carcerazione cautelativa) applicabile, ai sensi del regolamento Schengen vigente, solo in determinate circostanze;
- l'indisponibilità dei documenti di viaggio sostitutivi;
- la mancata determinazione dell'identità della persona cui è stato ordinato l'allontanamento;
- non sono (ancora) conclusi gli accertamenti medici dell'idoneità al viaggio (parola chiave: certificazione fit to fly);
- la pendenza di un ricorso o di un rimedio giuridico straordinario;
- le persone stanno scontando una pena detentiva.

La figura seguente fornisce una panoramica delle modalità di uscita per via aerea¹⁵⁰: si distingue tra partenza autonoma volontaria e diversi livelli di esecuzione da 1 a 4.¹⁵¹ A fini

¹⁵⁰ In presenza di decisioni di allontanamento, le partenze avvengono prevalentemente per via aerea, poiché si tratta quasi sempre di persone provenienti da Paesi lontani da quelli confinanti.

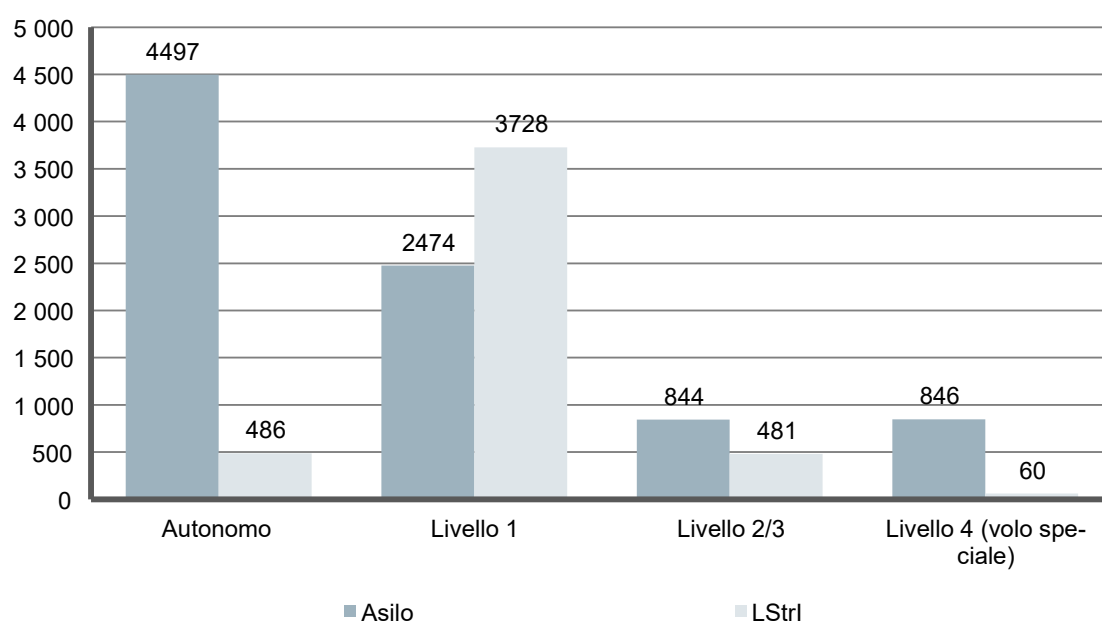
¹⁵¹ In base all'ordinanza sulla coercizione (OCoe), si distinguono i seguenti livelli di esecuzione:

- livello 1: la persona accetta il ritorno volontario; la polizia la scorta fin sull'aereo; il viaggio prosegue senza scorta;

comparativi, la figura mostra le partenze organizzate in applicazione di decisioni di allontanamento in ambito LStrI e nel settore dell'asilo.

Spicca il fatto che in ambito LStrI la quota di ritorni autonomi volontari (10 % di tutte le partenze controllate) sia molto inferiore a quella che si registra nel settore dell'asilo (52 %). Ciò dipende sicuramente dal fatto che, per le domande d'asilo con scarse prospettive di successo, nei CFA viene predisposto rapidamente un colloquio di consulenza per il ritorno. Dalla figura si evince inoltre che, nel settore dell'asilo, i livelli 2/3 o 4 sono applicati al 20 % di tutte le partenze. In ambito LStrI questa quota è nettamente inferiore (11 %).

Figura 5-4: Partenze per via aerea per livello di esecuzione (dal 2023 a marzo 2025)



Fonte: Valutazione specifica della SEM

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

In linea di principio, l'esecuzione coatta degli allontanamenti (rimpatrio) funziona bene. Nel confronto tra i Paesi europei la Svizzera si colloca in questo ambito tra quelli di maggior successo insieme agli Stati scandinavi.

Nonostante l'esecuzione coerente degli allontanamenti – attuata in Svizzera da alcuni anni – il numero di esecuzioni rispetto alle decisioni di allontanamento emesse è relativamente modesto:

- livello 2: la persona rifiuta il ritorno volontario; di regola la persona è scortata da due agenti di polizia in civile; se necessario, può essere ammanettata;
- livello 3: come il livello 2, ma si stima che la persona potrebbe opporre resistenza fisica. All'occorrenza è ammesso l'uso di manette o di altri mezzi d'immobilizzazione nonché della forza fisica;
- livello 4: si stima che la persona potrebbe opporre grande resistenza fisica e va rimpatriata con un volo speciale. Per il resto è ammesso l'impiego dei mezzi coercitivi previsti per il livello 3.

- occorre esaminare a tal proposito misure supplementari che permettano di incrementare e accelerare l'esecuzione;
- occorre inoltre verificare i motivi per cui i livelli di esecuzione 1–4 denotano frequenze così diverse tra il settore dell'asilo e la LStrl e se se ne possono ricavare misure concrete per i due settori.

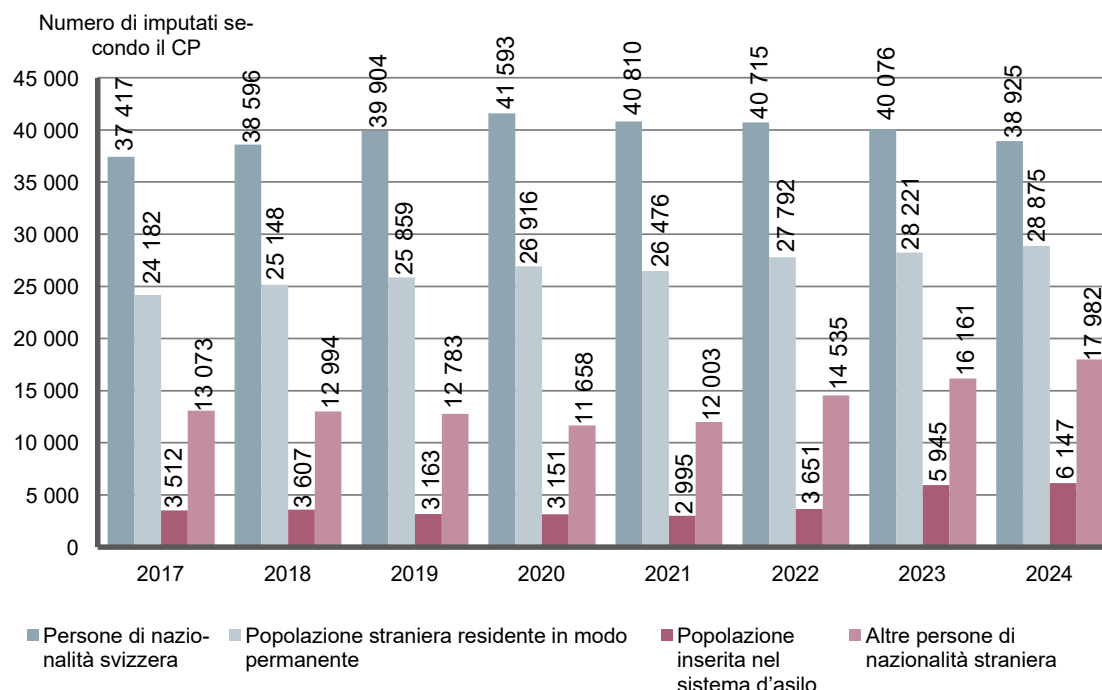
5.4 Sicurezza

a) Situazione iniziale

Il grafico seguente fornisce informazioni sul numero di imputati¹⁵² suddivisi in base allo statuto di soggiorno¹⁵³ di cui beneficiano in Svizzera. Si evince che nel 2017 circa il 50 % degli imputati erano di nazionalità svizzera. Nel 2024 questa quota era scesa al 42 %, mentre era leggermente aumentata la percentuale di imputati tra la popolazione straniera residente in modo permanente (dal 30,9 % al 31,4 %). Tra la «popolazione inserita nel sistema d'asilo» il numero degli imputati è effettivamente aumentato del 75 % tra il 2017 e il 2024, ma allo stesso tempo è aumentato anche del 99 % l'effettivo di persone (a causa del forte aumento di persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina). Inoltre è cresciuto in misura considerevole il numero degli imputati ai sensi del CP nella categoria «altre persone di nazionalità straniera», passando da circa 13 100 nel 2017 a quasi 18 000 nel 2024. Questa categoria comprende i migranti che soggiornano irregolarmente, i richiedenti l'asilo respinti mediante decisione passata in giudicato e soggetti all'obbligo di lasciare il Paese nonché gli stranieri presenti regolarmente (turisti, persone aventi diritto alla libera circolazione, ecc.).

¹⁵² Per imputati si intendono persone che si sospetta abbiano commesso un reato e contro le quali viene pertanto avviata un'indagine penale. Nel contesto della migrazione irregolare, il numero degli imputati è più significativo del numero delle condanne, poiché i migranti in transito talvolta commettono più reati, ma proseguono in modo incontrollato il proprio viaggio senza subire condanne giuridicamente vincolanti.

¹⁵³ Persone di nazionalità svizzera, popolazione straniera residente in modo permanente (comprese le persone rifu-giate), popolazione inserita nel sistema d'asilo (tra cui le persone con procedura d'asilo in corso, le persone con statuto di protezione S e le persone ammesse provvisoriamente), altre persone di nazionalità straniera (questa categoria comprende i seguenti macro sottogruppi: (a) migranti irregolari che non hanno mai presentato una domanda d'asilo, (b) richiedenti l'asilo respinti con decisione passata in giudicato e tenuti a partire e (c) persone aventi diritto alla libera circolazione o esenti da visto presenti legalmente [turisti e visitatori]).

Figura 5-5: Numero di imputati secondo il Codice penale (CP) in base allo statuto di soggiorno

Fonte: Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025a)

Da un'analisi più approfondita relativa al 2024 emerge che il tasso di criminalità raggiunge il minimo tra la popolazione svizzera: meno dell'1 % viene accusato nell'arco di un anno di aver commesso un reato. Il tasso è basso (1 %) anche tra le persone di nazionalità straniera residenti in Svizzera in modo permanente. Le percentuali sono leggermente più elevate tra le persone beneficiarie dello statuto S e le persone ammesse provvisoriamente (rispettivamente 1,9 % e 38 %).

Il vero gruppo problematico è costituito dai richiedenti l'asilo provenienti dagli Stati nordafricani, tra i quali la percentuale di ottenimento del riconoscimento come richiedenti l'asilo è appena superiore allo 0 %. Sebbene le persone di questo gruppo riportino una permanenza in Svizzera di poco superiore ai due mesi, quasi il 60 % di loro viene accusato di aver commesso un reato in questo breve lasso di tempo. Si tratta di solito di giovani provenienti da Marocco, Algeria e Tunisia che si autodefiniscono «harraga»¹⁵⁴. Inoltre, spesso è difficile incasellare in modo netto i cittadini nordafricani nelle categorie «popolazione richiedente l'asilo» o «altre persone di nazionalità straniera». La difficoltà sta nel fatto che gli harraga tendono o a presentare una domanda d'asilo anticipatamente allo scopo di trovare riparo e vitto in un centro federale d'asilo oppure a presentarla solo dopo essere stati oggetto di controllo da parte della polizia. In questo caso fanno domanda per evitare di subire le misure disposte dal diritto sugli stranieri ai sensi della LStrl. Una grossa fetta di harraga denota inoltre diversi sintomi da dipendenza dovuti a sedativi o ipnotici. Molti reati commessi sono quindi riconducibili al traffico di stupefacenti.

¹⁵⁴ Cfr. Wikipedia: Harraga sono migranti nordafricani che immigrano illegalmente in Europa o in isole controllate dall'Europa a volte in barche improvvisate. Il termine harraga allude alla pratica dei migranti di bruciare i propri documenti di identità e personali per impedire l'identificazione da parte delle autorità.

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Il numero di imputati (per episodi rilevanti ai fini della sicurezza) fra le persone inserite nel sistema d'asilo è più elevato non solo rispetto alla popolazione svizzera, ma anche rispetto alla popolazione straniera residente in modo permanente. Le percentuali sono vistosamente elevate tra le persone con una procedura d'asilo in corso, soprattutto tra quelle provenienti da Stati nordafricani.

A risentirne è il senso di sicurezza della popolazione (non solo, ma anche attorno ai centri federali d'asilo), e pesa sulla generale accettazione del sistema dell'asilo e dei rifugiati da parte della popolazione. La situazione comporta tuttavia notevoli spese anche per i corpi di polizia cantonali e comunali.

Ne risultano le seguenti necessità d'intervento:

- occorre esaminare quali altre misure – oltre a quelle già adottate, come p. es. la velocizzazione delle procedure per i richiedenti l'asilo e le misure speciali per i CFA – sono possibili per ridurre la criminalità delle persone presenti nel settore dell'asilo;
- occorre verificare se non sia possibile differenziare statisticamente il gruppo delle «altre persone di nazionalità straniera», numericamente elevato ma allo stesso tempo molto eterogeneo, in particolare per capire chi soggiorna in modo legale e chi no.

5.5 Oneri a carico del sistema dell'asilo dovuti a domande che si ipotizza si riveleranno infondate

a) Situazione iniziale

I Cantoni e la Confederazione constatano che molte persone presentano una domanda d'asilo solo in caso di fermo da parte della polizia e sotto minaccia di eventuali misure del diritto in materia di stranieri. Di solito si tratta quindi di persone che intendono soggiornare in Svizzera o transitarvi in modo irregolare. Sulla base della domanda d'asilo presentata, e a condizione che non vi siano i presupposti per disporre la carcerazione amministrativa, queste persone vengono nuovamente inviate in un centro della Confederazione per lo svolgimento della procedura d'asilo. Qui si devono svolgere i regolari passaggi della fase preparatoria¹⁵⁵ anche se a posteriori risulta che la domanda d'asilo era manifestamente infondata (poiché non sussistono motivi di fuga¹⁵⁶ e la domanda è stata presentata per motivi puramente economici [ricerca di lavoro] o per ottenere un trattamento medico) o la persona richiedente l'asilo ha violato in modo grave il proprio obbligo di collaborare durante la fase preparatoria (p. es. ha rifiutato di

¹⁵⁵ La fase preparatoria consta dei seguenti passaggi: registrazione della domanda d'asilo, primi controlli dello stato di salute e della sicurezza, raccolta dei dati d'identità e di viaggio, esame Dublino (se pertinente), assegnazione di un rappresentante legale, preparazione all'audizione.

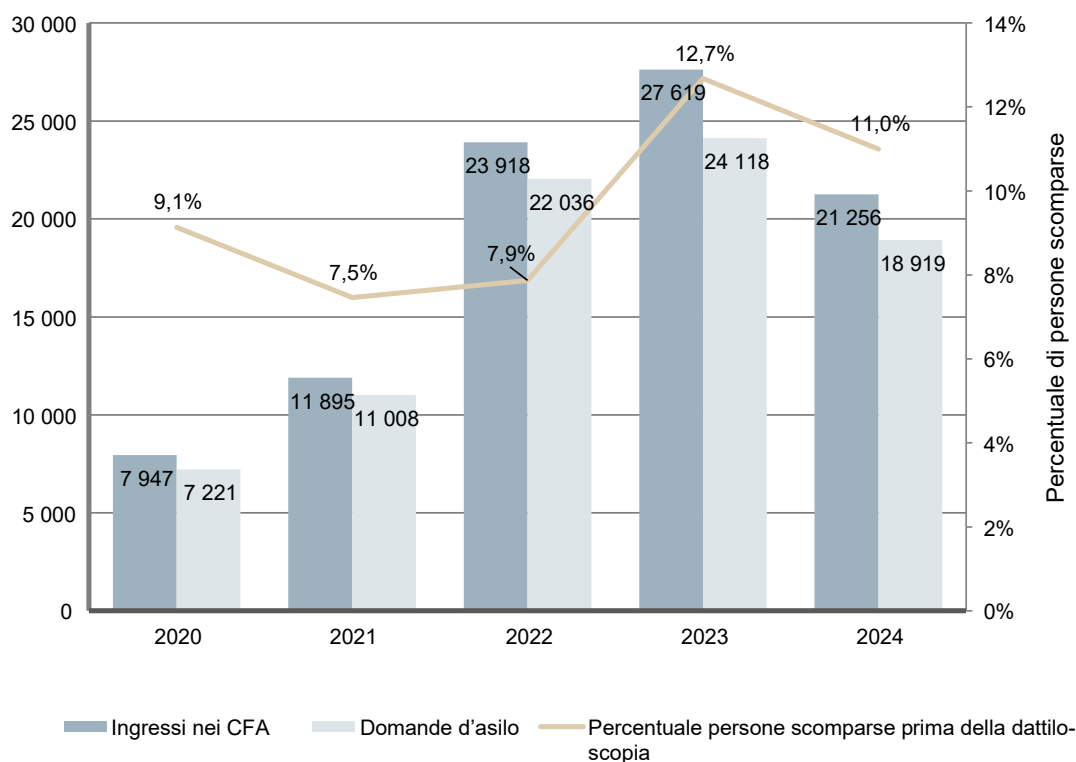
¹⁵⁶ Secondo l'ACNUR, i rifugiati sono persone che non fuggono per volontà propria, ma a causa di una situazione di persecuzione individuale o collettiva (guerra, violazione dei diritti umani). I rifugiati sono tutelati dalla Convenzione di Ginevra. Per contro, i migranti sono persone che generalmente migrano di propria spontanea volontà e che non sono vittime di persecuzioni (in senso giuridico), ma lasciano il proprio Paese per altri motivi (lavoro, istruzione, famiglia, migliori condizioni di vita). I migranti non sono tutelati dalla Convenzione sui rifugiati.

fornire le impronte digitali, non si è presentata agli appuntamenti per i colloqui, ha proseguito il viaggio prima che venisse determinata la sua identità). In questi casi i posti letto e le risorse di personale delle strutture d'asilo della Confederazione vengono oberati inutilmente.

L'entità delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno infondate (o eventualmente illegittime¹⁵⁷) non può essere quantificata direttamente, ma esistono diversi indicatori che forniscono un'idea di massima della misura del problema:

- dalla Figura 3-17 (pag. 74 nella parte «Settore dell'asilo») risulta che nel 2023 e 2024 il numero di domande d'asilo che presumibilmente non saranno accolte (provenienti da Stati di origine o di provenienza sicuri nonché da Stati con una quota di protezione bassa) è aumentato notevolmente: per questo gruppo, le decisioni d'asilo negative senza diritto di rimanere sono salite da 2100 nel 2022 a 4500 nel 2024. La quota delle domande d'asilo infondate corrisponde a quasi il 15 % di tutte le pratiche evase (al netto degli stralci). Se però alle domande d'asilo infondate aggiungiamo anche gli stralci, nel 2024 i casi in questione sono stati 8707, pari al 28,6 % di tutte le pratiche evase;
- in questo contesto è interessante anche osservare, nella figura seguente, il confronto tra gli arrivi nei CFA e le domande d'asilo effettivamente presentate.

Figura 5-6: Andamento degli arrivi nei CFA rispetto alle domande d'asilo presentate



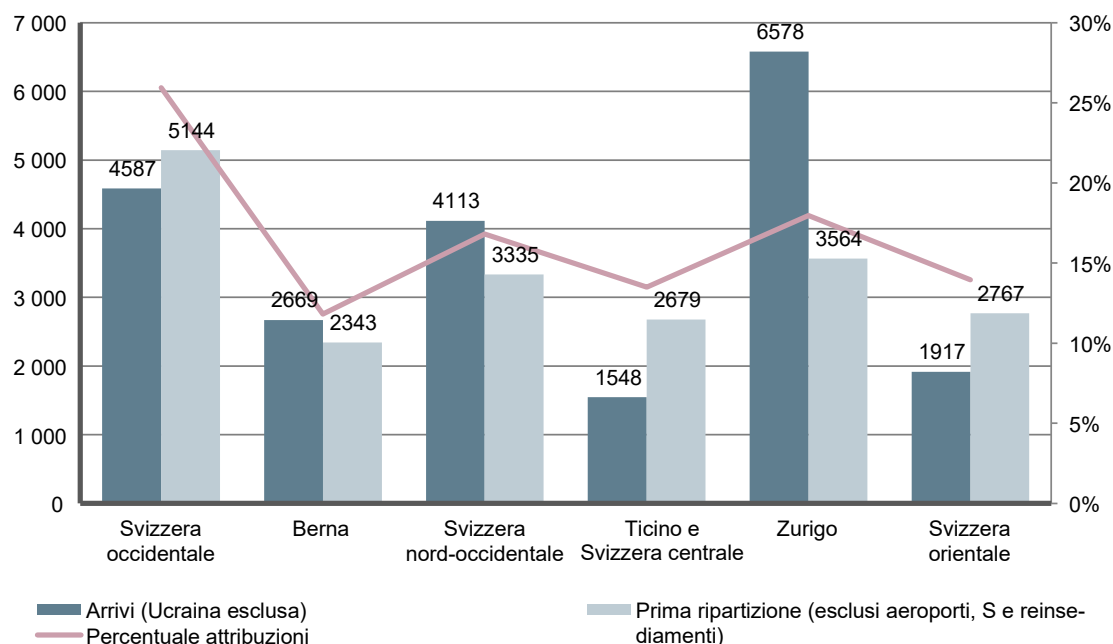
¹⁵⁷ Si può ragionevolmente affermare che una parte delle domande d'asilo infondate sono a tutti gli effetti illegittime: in questi casi la domanda d'asilo viene presentata solo per evitare temporaneamente un allontanamento.

Fonte: Valutazione specifica della SEM

La differenza tra le due grandezze corrisponde alle persone che scompaiono dai CFA ancor prima della dattiloscopia, sottraendosi così al rilevamento delle impronte delle dieci dita richiesto ai fini della registrazione o del confronto con l'EURODAC¹⁵⁸ e facendo di conseguenza perdere le proprie «tracce» sia in Svizzera che in Europa. Queste persone utilizzano presumibilmente il CFA come una sorta di «alloggio temporaneo con vitto». Come si evince dalla Figura 5-6, nel 2020 il numero di partenze anticipate o persone scomparse è stato di quasi 730 unità. Nel 2023 erano circa 3500 (13 %) e nel 2024 circa 2340 (11 %). Negli ultimi due anni non è quindi aumentato solo il numero assoluto, ma anche la quota relativa. Nelle procedure 24 ore il processo di registrazione è stato strutturato in modo tale da ridurre notevolmente la differenza tra gli arrivi e le domande d'asilo. Ulteriori misure adottate nell'autunno 2024 hanno ulteriormente abbassato la differenza. Tuttavia, il fenomeno persiste soprattutto tra le persone che la SEM invia dal CFA A al CFA B per ragioni di gestione delle capacità. Ciò risulta particolarmente evidente osservando il CFA della città di Zurigo, dove oltre il 45 % di tutti i richiedenti l'asilo desidera fare domanda.¹⁵⁹ Poiché, però, il CFA di Zurigo può farsi carico solo del 18 % dei casi, molte persone vengono mandate in altri CFA per svolgere la procedura, CFA dove, con una frequenza superiore alla media, non arriveranno mai.

¹⁵⁸ Il termine EURODAC deriva dal termine «dattiloscopia europea». Tutti i Paesi dell'UE e dello spazio Schengen sono tenuti a rilevare le impronte digitali di determinate categorie di persone ai valichi di frontiera. Al momento tra queste categorie rientrano, ad esempio, le persone che presentano domanda d'asilo all'interno di un Paese e tutte le persone di età superiore ai 14 anni che hanno attraversato irregolarmente la frontiera o che vivono irregolarmente nel Paese. L'idea è quella di identificare subito le persone che hanno precedentemente presentato domanda d'asilo in un altro Paese dell'area Schengen o che erano già state intercettate all'attraversamento irregolare della frontiera.

¹⁵⁹ Nei fine settimana, per alleggerire il CFA di Zurigo, prima della registrazione da parte delle autorità, le persone vengono trasferite direttamente in altri CFA a bordo di pullman. Senza questa misura, gli arrivi registrati sarebbero nettamente superiori.

Figura 5-7: Arrivi e prima ripartizione delle persone nel settore dell'asilo nel 2024

Fonte: SEM (2025), Reporting mensile Indicatori asilo e ritorno (riferimento dati: fine dicembre 2024)¹⁶⁰

- Un ulteriore indizio del ricorso illegittimo ai CFA come «alloggio temporaneo con vitto» è ciò che si verifica ogni anno in occasione della Street Parade di Zurigo, quando un gran numero di domande d'asilo perviene al CFA della città.¹⁶¹

b) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Da quanto esposto si evince quanto segue.

- Nel 2024 la percentuale di domande d'asilo presumibilmente infondate era appena del 29 %. Questa cifra sarebbe risultata ancora più elevata se fossero state incluse anche le persone che si sono rese irreperibili prima della formalizzazione della domanda d'asilo. L'ordine di grandezza delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno infondate è classificato attualmente come rilevante.
- È vero che il sistema funziona: i richiedenti l'asilo hanno una sistemazione e le domande d'asilo vengono trattate secondo la regolare procedura. Finché, però, l'infondatezza delle domande d'asilo viene appurata, e la relativa pratica chiusa, ad esempio, con una decisione di stralcio, si occupano posti letto e risorse di personale che sono sottratti al trattamento

¹⁶⁰ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025f), pag. 19

¹⁶¹ Nei normali fine settimana estivi del 2024 sono state presentate a Zurigo circa 10–15 domande d'asilo da parte di persone provenienti da Stati nordafricani, mentre nel fine settimana della Street Parade il numero è salito a 75. Cfr. Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025e), pag. 10.

delle domande d'asilo fondate. Anche l'uso illegittimo del CFA come «offerta di vitto e alloggio» di breve periodo comporta un inutile dispiego di risorse.

- È già stata attuata la procedura di 24 ore, che ha consentito di accelerare notevolmente l'esame delle domande d'asilo che presumibilmente non saranno accolte e di dimezzare la presenza di richiedenti l'asilo provenienti dai Paesi nordafricani nei centri della Confederazione. Un altro effetto è che sono disponibili maggiori risorse di personale ad occuparsi specificatamente del trattamento delle domande d'asilo fondate. Inoltre, la SEM impiega ora del personale nei fine settimana che possa identificare immediatamente le persone la cui procedura d'asilo si è già conclusa e negare l'accesso alla registrazione di una nuova domanda d'asilo.

Ne conseguono necessità d'intervento di questo tipo:

- occorre esaminare con quali ulteriori misure le strutture d'asilo possono essere meglio protette da domande d'asilo presumibilmente infondate (o eventualmente illegittime);¹⁶²
- nell'ambito di questa verifica si dovrebbero sempre tenere in considerazione le corrispondenze tra i «contenitori» settore dell'asilo e migrazione irregolare (cfr. Figura 5-1, pag. 102). Una soluzione efficace nel settore dell'asilo non migliora necessariamente la situazione nell'ambito della migrazione irregolare.

¹⁶² Attualmente, ad esempio, per le persone che viaggiano irregolarmente e che vengono fermate alla frontiera o in Svizzera non esiste alcuna disposizione che impone un termine entro il quale dovranno annunciarsi presso un CFA dopo il fermo e la manifestazione dell'intenzione di presentare una domanda d'asilo. Si nota come in alcuni casi trascorrono diverse settimane tra la comunicazione dell'intenzione e l'effettiva registrazione presso un CFA, mentre in altri casi l'iscrizione al CFA avviene solo dopo una nuova intercettazione.

6 Integrazione: analisi e necessità d'intervento¹⁶³

I Cantoni attuano l'Agenda Integrazione Svizzera dal 1° gennaio 2020. L'analisi della situazione proposta di seguito copre pertanto il periodo 2020–2024 e ripercorre i cinque obiettivi di efficacia stabiliti dall'AIS. Essa si basa sui dati del monitoraggio AIS (analisi degli effettivi, indicatori di prestazione e indicatori di impatto).¹⁶⁴ Inoltre sono stati utilizzati i risultati di diversi studi e valutazioni.

Per includere anche il punto di vista dei soggetti non statali, il gruppo di accompagnamento PIC/AIS ha tenuto un'audizione il 10 aprile 2025 cui erano invitati rappresentanti dell'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR), della Commissione federale della migrazione (CFM) e dell'ACNUR Svizzera. Nell'analisi sono confluite anche le loro valutazioni sull'avanzamento della promozione dell'integrazione e sulle attuali necessità d'intervento.

L'AIS prevede idealmente un processo di prima integrazione della durata di sette anni. Poiché l'attuazione completa da parte dei Cantoni è partita nel 2020, l'analisi che segue rappresenta un bilancio intermedio. Gli obiettivi di efficacia dell'AIS sono strettamente interconnessi e devono sempre essere considerati nel loro insieme, come elementi intrecciati di un processo coerente di integrazione sociale ed economica.

Informazioni generali/orizzontali acquisite e necessità d'intervento

- Quanto prima si attuano le misure di integrazione, tanto più esse sono efficaci e sostenibili. Il processo di integrazione per le persone con una prospettiva di permanenza dovrebbe quindi iniziare il prima possibile. Misure adeguate creano una chiara struttura della giornata, trasmettono i valori fondamentali della convivenza e prevengono l'attesa passiva e l'isolamento sociale. Contribuiscono inoltre a prevenire tensioni e fenomeni di microcriminalità nelle vicinanze degli alloggi dove soggiornano i richiedenti l'asilo.
- L'attuazione dell'Agenda Integrazione dimostra che le offerte esistenti non raggiungono tutte le persone rifugiate in egual misura. Occorre che le misure di integrazione vengano richieste in modo più mirato e rese più efficaci attraverso incentivi o obblighi di partecipazione. Va inoltre considerata la conciliabilità con gli obblighi familiari, in particolare per incrementare la partecipazione delle donne rifugiate.¹⁶⁵
- Con il riassetto e l'AIS, la Confederazione e i Cantoni perseguono, tra l'altro, l'obiettivo di orientare le strutture d'asilo verso un'integrazione rapida e duratura. Un ulteriore potenziale di ottimizzazione risiede in un migliore coordinamento tra le aree: alloggio, assistenza, aiuto sociale e promozione dell'integrazione. Se questi settori interagiscono più strettamente,

¹⁶³ Input redatto da Nicole Gysin (Segreteria generale della Conferenza dei governi cantonali [CdC]) e Christof Rissi (Divisione Integrazione SEM).

¹⁶⁴ Nell'ambito del monitoraggio AIS sono stati svolti ampi lavori di sviluppo dei dati. Sono ora disponibili dati sull'attività lucrativa, sui percorsi di formazione, sulla situazione reddituale e sulla riscossione dell'aiuto sociale da parte di AP e R. Rimangono tuttavia alcune sfide, in particolare per quanto riguarda la qualità dei dati e il rilevamento di indicatori sull'apprendimento precoce della lingua e la partecipazione sociale.

¹⁶⁵ Cfr. anche [Postulato Z'Graggen \(25.3129\): Rendere più vincolanti le misure d'integrazione per i rifugiati](#).

l'impatto può essere maggiore. Sarebbe utile avere un'idea più chiara di quali sono gli obiettivi di politica sociale anche nel settore dell'alloggio e dell'aiuto sociale.

6.1 Promozione delle competenze linguistiche

a) Obiettivo dell'Agenda Integrazione

AP e R raggiungono un livello linguistico corrispondente al loro potenziale. Tre anni dopo l'arrivo in Svizzera dispongono almeno delle competenze linguistiche di base per destreggiarsi nella vita di tutti i giorni (almeno A1).

Conclusione e nesso con altri obiettivi dell'AIS: la promozione delle competenze linguistiche è fondamentale per l'integrazione, perché consente l'accesso alla formazione, al lavoro e alla partecipazione sociale. La Confederazione e i Cantoni hanno concordato un obiettivo strategico del 100 %, in modo che determinati gruppi di rifugiati¹⁶⁶ non vengano esclusi a priori dalla promozione linguistica. L'A1 è da intendersi come obiettivo minimo, ma secondo i principi dell'AIS tutte le persone devono essere stimolate secondo le loro esigenze per accedere alle strutture ordinarie della formazione (capitolo 6.2 e capitolo 6.3) e per poter raggiungere gli obiettivi della partecipazione professionale (capitolo 6.4) e sociale (capitolo 6.5).

b) Situazione iniziale

*Effettivo e indicatore di prestazione:*¹⁶⁷ tra il 2020 e il 2023, il numero di AP/R che al momento dell'ingresso avevano più di 16 anni e che hanno soggiornato in Svizzera per un massimo di sette anni era compreso tra 24 208 e 39 234 persone. Il numero di AP/R che hanno partecipato a offerte di promozione linguistica è rimasto relativamente stabile nei primi anni dopo l'introduzione dell'Agenda Integrazione, in un range compreso tra 12 000 e quasi 14 000 AP/R, ed è aumentato notevolmente nel 2023 raggiungendo quasi 17 000 AP/R.¹⁶⁸ La percentuale di AP/R di età superiore ai 16 anni che hanno frequentato un corso di lingua si aggira quindi intorno al 70 %.¹⁶⁹

¹⁶⁶ P. es. persone con limitazioni dovute a problemi di salute o persone anziane che non sono mai andate a scuola.

¹⁶⁷ Indicatore AIS 7: apprendimento della lingua tra gli adulti. Numero di persone a partire dai 16 anni che hanno usufruito almeno di un'offerta di promozione linguistica nell'anno in esame. Inoltre, hanno aderito a un'offerta di promozione linguistica 9861 persone con statuto S nel 2022 e 18 360 nel 2023.

¹⁶⁸ Attualmente gli indicatori AIS si basano sui riscontri forniti dai Cantoni nell'ambito delle loro relazioni annuali. Non sono garantite né una metodologia uniforme né la completezza dei dati. Al fine di migliorare il rilevamento, in futuro questi indicatori saranno rilevati anche nelle statistiche dell'aiuto sociale dell'UST. Va inoltre osservato che gli indicatori di prestazione includono anche il numero di ingressi di persone con statuto N (richiedenti l'asilo) notificati.

¹⁶⁹ Dal 2020 al 2023 la quota era compresa tra il 69 % e il 71 %, ad eccezione del 2021, in cui è diminuita temporaneamente – presumibilmente a causa del Covid – al 55 %. Indicatore AIS 7: apprendimento della lingua tra gli adulti. Quota di persone a partire dai 16 anni che hanno usufruito almeno di un'offerta di promozione linguistica nell'anno in esame rispetto al valore di riferimento. / Nota: le cifre degli effettivi indicati comprendono tutte le persone AP/R registrate nel SIMIC rilevanti per il rispettivo obiettivo di efficacia. Per contro, le quote indicate di AP/R raggiunti con le offerte fanno riferimento solo agli effettivi dei Cantoni che sono stati anche in grado di fornire i corrispondenti indicatori di prestazione. In altre parole: l'effettivo di questo indicatore relativo alla promozione linguistica comprende

Indicatore di efficacia: tra le persone AP/R entrate nel Paese nel 2020 – la prima coorte a ricevere una promozione completa secondo l'AIS – il 77 % raggiunge dopo tre anni almeno il livello A1.¹⁷⁰

Uno studio sulle differenze di genere nella promozione dell'integrazione, condotto prima del lancio dell'AIS, mostra che ci sono notevoli differenze tra donne e uomini rifugiate per quanto riguarda la conoscenza della lingua: le donne hanno una padronanza delle lingue nazionali svizzere significativamente inferiore rispetto agli uomini.¹⁷¹ Un'analisi dell'indicatore di efficacia AIS (livello di conoscenza della lingua A1 dopo tre anni) per il 2022 non evidenzia invece un chiaro divario di genere.

Molte persone ammesse provvisoriamente e rifugiati che hanno trovato protezione in Svizzera negli ultimi anni hanno una scarsa istruzione scolastica o sono analfabeti (cioè non sanno né leggere né scrivere, spesso nemmeno nella loro prima lingua). Secondo il monitoraggio AIS, tra il 2020 e il 2023 il tasso di analfabetismo tra i nuovi arrivati era compreso tra l'11 % e il 23 %.¹⁷² Ciò potrebbe dare un'indicazione del perché circa un quarto dei profughi non raggiunge l'obiettivo linguistico. Per loro è molto più difficile acquisire una lingua, tanto più che l'alfabetizzazione rappresenta una base importante per l'apprendimento di una nuova lingua. Per queste persone l'apprendimento nei corsi di lingua è generalmente più lento, il che può ritardare l'integrazione.

Tuttavia, il successo complessivo delle misure di promozione linguistica nell'ambito della promozione dell'integrazione si evince dal confronto internazionale: secondo un rapporto dell'OCSE, in Svizzera circa la metà di tutti i rifugiati parla una lingua nazionale da 5 a 9 anni dopo l'arrivo. La Svizzera si colloca così al vertice nel confronto internazionale.¹⁷³

tutti gli AP/R di età superiore ai 16 anni con meno di sette anni di soggiorno in Svizzera provenienti da tutti e 26 i Cantoni. L'indicatore di prestazione comprende, a seconda dell'anno, i dati di 18 (2020) e fino a 21 (2023) Cantoni. La quota si riferisce al numero di persone che hanno usufruito di offerte di promozione linguistica e all'effettivo in questi Cantoni. Per questo motivo c'è differenza tra la quota qui indicata e la quota ottenuta come calcolo tra AP/R raggiunti qui indicati ed effettivo indicato.

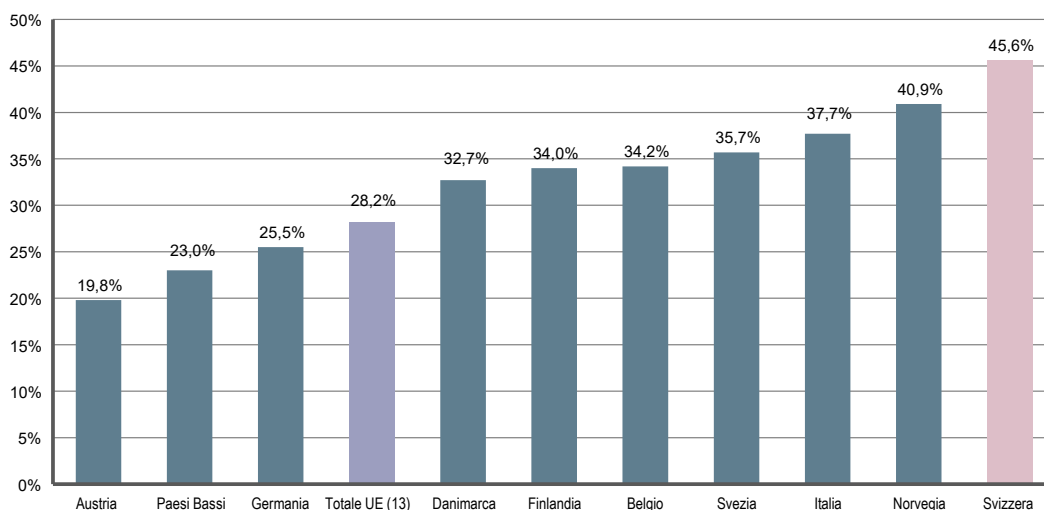
¹⁷⁰ Indicatore AIS 8: livello di conoscenza della lingua degli adulti. Quota di persone dai 19 anni in su che, tre anni dopo il loro ingresso in Svizzera, hanno raggiunto almeno il livello di conoscenza della lingua A1 secondo il Quadro comune europeo di riferimento (QCER) per le lingue rispetto al valore di riferimento.

¹⁷¹ EcoPlan (2024), Migranti e integrazione: differenze di genere. Dai dati della rilevazione strutturale condotta sul periodo 2016–2021 emerge che tra le persone fuggite dal loro Paese sussistono notevoli differenze di genere. A seconda della categoria, il livello di conoscenza della lingua nazionale del Cantone di domicilio è, per le donne, di 11,3 punti percentuali (permesso B) e 8,2 punti percentuali (permesso F) inferiore rispetto agli uomini.

¹⁷² Indicatore AIS 4: alfabetizzazione. Percentuale di persone di età pari o superiore ai 16 anni non alfabetizzate rispetto al valore di riferimento.

¹⁷³ OCSE (2025), State of Immigrant Integration – Switzerland. Rapporto non ancora pubblicato.

Figura 6-1: Quasi la metà dei rifugiati riporta una conoscenza della lingua di livello almeno avanzato dopo cinque anni di residenza in Svizzera
 Quota di rifugiati che dichiara di padroneggiare la lingua a un livello almeno avanzato (livello C1 del CEFER¹⁷⁴) dopo aver vissuto 5–9 anni nel Paese ospitante, esclusi i madrelingua, età 15–64, 2021



Fonte: European Union Labour Force Survey (EU-LFS) 2021.¹⁷⁵

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

I risultati principali possono essere riassunti come segue.

- La promozione delle competenze linguistiche tra le persone rifugiate funziona bene: i Cantoni propongono un'ampia gamma di offerte per l'apprendimento della lingua a diversi livelli e per diversi gruppi target: dai corsi di alfabetizzazione ai corsi di lingua orientati al mercato del lavoro fino alle offerte di promozione linguistica per non udenti.
- Nell'ambito del processo di gestione dei casi, le persone rifugiate vengono sistematicamente informate sull'importanza dell'apprendimento della lingua e sulle offerte di corsi adeguati e assegnate a un corso di lingua adatto in base al loro potenziale.¹⁷⁶
- L'apprendimento della lingua è agevolato da un avvio quanto più rapido possibile dopo l'ingresso in Svizzera; ecco perché AP/R e richiedenti l'asilo assegnati alla procedura ampliata sono meglio preparati a usufruire delle misure di integrazione nella formazione e nel mercato del lavoro nonché delle successive iniziative mirate a un'integrazione duratura. Con la velocizzazione delle procedure d'asilo e il programma pilota «Apprendimento precoce della

¹⁷⁴ CEFER: Common European Framework of Reference for Languages (Quadro comune europeo di riferimento per le lingue).

¹⁷⁵ Eurostat (2021)

¹⁷⁶ Segreteria di Stato della migrazione SEM s. a., pag. 15–20

lingua» nonché l'introduzione delle somme forfettarie per l'integrazione dei richiedenti l'asilo sono state create condizioni più favorevoli.¹⁷⁷

- Con *fide*, il programma di promozione linguistica della Confederazione per i migranti, sono stati stabiliti standard unitari per l'apprendimento di una lingua nazionale nel contesto della vita di tutti i giorni. Vengono così promossi in modo mirato corsi di lingua orientati alla pratica, rivolti in particolare anche a persone con scarso livello di istruzione. *fide* include anche test linguistici riconosciuti, che documentano le competenze linguistiche – anche delle persone rifugiate – in tutta la Svizzera.
- Negli ultimi anni si sono rifugiate in Svizzera molte persone analfabete. La promozione delle competenze linguistiche tra queste persone rappresenta una sfida particolare e richiede più tempo rispetto ad altre persone rifugiate.
- Complessivamente, circa 3 rifugiati su 4 raggiungono l'obiettivo di apprendimento della lingua fissato nell'AIS. Si tratta di un valore record nel confronto internazionale. Tuttavia, alla fase attuale l'obiettivo AIS non viene raggiunto dal 23 % dei rifugiati.
- La pressione al risparmio che attualmente si fa sentire nel settore dell'asilo comporta il rischio che i rifugiati entrino nel mercato del lavoro prima di disporre di conoscenze sufficienti della lingua. L'ulteriore apprendimento viene spesso trascurato, per mancanza sia di tempo che di motivazione, perché si ha la percezione che i requisiti immediatamente richiesti sul luogo di lavoro siano sufficienti. Ciò può congelare nel tempo la situazione di lavoro precario e rendere più difficile l'uscita definitiva dal sistema di aiuto sociale nonché l'integrazione nella società.
- L'analisi dimostra che una conoscenza della lingua oltre il livello A2/B1 è necessaria¹⁷⁸ per potersi integrare professionalmente in modo duraturo o per seguire una formazione.¹⁷⁹

Ne conseguono le seguenti necessità d'intervento.

- Si dovrebbe effettuare un'analisi per capire quali rifugiati non raggiungono attualmente l'obiettivo AIS e quali sono i motivi, tenendo conto anche delle differenze di genere.
- Occorre chiarire in che misura la promozione delle competenze linguistiche possa essere strutturata come un processo a lungo termine e orientato alla formazione, che vada oltre il raggiungimento delle competenze di base e sia maggiormente orientato agli obiettivi formativi individuali.

¹⁷⁷ Auer; Efonayi-Mäder; Fehlmann; et al. (2023); Segreteria di Stato della migrazione SEM (2023a)

¹⁷⁸ Nell'ambito dell'AIS è stato stabilito, nell'ottica di una chiarificazione e delimitazione delle competenze tra integrazione e struttura ordinaria della formazione, che le persone rifugiate che desiderano frequentare un programma formativo di livello secondario II sono sostenute fino al livello A2/B1, dopodiché la promozione delle competenze linguistiche avviene nelle strutture ordinarie della formazione professionale di base. Questa puntualizzazione sulla zona di contatto tra i due ambiti ha evidentemente portato alcuni servizi incaricati della gestione dei casi a ritenere che le persone rifugiate, nell'ambito dell'AIS, possano beneficiare della promozione solo fino al livello linguistico A2, ma non è così.

¹⁷⁹ Questo è stato sottolineato sia in ambito di audizione sia in una discussione tenutasi con i rifugiati in occasione di un convegno il 19 marzo 2025. Il convegno, organizzato dal National Coalition Building Institute (NCBI) Svizzera, era dedicato, tra le altre cose, all'attuazione dell'AIS. Cfr. National Coalition Building Institute Schweiz (2015).

- Occorre capire come integrare maggiormente la promozione linguistica e l'integrazione sul lavoro. Soprattutto quando le competenze linguistiche sono scarse, la promozione dovrebbe proseguire in modo mirato anche dopo l'inizio dell'attività lavorativa ed essere inserita nei piani di integrazione. È necessaria una collaborazione più stretta con i rami economici e le aziende.

6.2 Apprendimento precoce della lingua

a) Obiettivo dell'Agenda Integrazione

L'80 % dei bambini rientranti nel settore dell'asilo è in grado, all'inizio della scuola dell'obbligo, di comunicare nella lingua parlata nel luogo di residenza.

Conclusione e nesso con altri obiettivi dell'AIS: l'apprendimento precoce della lingua da parte dei bambini rifugiati è fondamentale per migliorare le pari opportunità. Rafforza i percorsi formativi dei bambini e ne agevola l'integrazione precoce nella scuola e nella società. Allo stesso tempo, promuove l'integrazione dei genitori (formazione, cfr. cap. 6.3 e lavoro retribuito, cfr. cap. 6.4).

b) Situazione iniziale

In Svizzera la politica della prima infanzia, in quanto parte integrante della politica infantile e giovanile, è principalmente di competenza dei Cantoni e dei Comuni; rientrano in questa sfera la promozione e l'apprendimento precoci della lingua. La promozione specifica dell'integrazione interviene in questo caso solo in via sussidiaria.

Effettivo e indicatore di prestazione: dal 2020 al 2023, il numero di AP/R di età compresa tra 0 e 4 anni oscillava tra i 7527 e i 9029 bambini.¹⁸⁰ Il numero di bambini che nell'anno precedente l'inizio della scuola ha partecipato a una misura di promozione linguistica della prima infanzia è notevolmente aumentato dall'introduzione dell'AIS: nel 2020 hanno usufruito delle offerte 1565 bambini, mentre il numero è quasi raddoppiato nel 2023 (2948). La percentuale di bambini raggiunti con corrispondenti misure di promozione è passata da un buon 42 % al 47 %.¹⁸¹

Indicatore di efficacia: per questo obiettivo di efficacia non sono disponibili dati di monitoraggio. Già nel 2019, Confederazione e Cantoni, nel piano di monitoraggio dell'AIS da loro congiuntamente adottato, avevano fatto presente che la scuola dell'obbligo, nella sua struttura ordinaria, non effettua misurazioni sistematiche delle competenze possedute dagli allievi all'inizio della scuola. Successivamente i centri per la promozione dell'integrazione avevano stabilito che sarebbe partita la rilevazione di queste cifre, poi scartata per incertezze sui costi e sulla qualità

¹⁸⁰ SIMIC.

¹⁸¹ Indicatore AIS 9: promozione delle competenze linguistiche dei bambini in età prescolare. Numero di bambini in età prescolare che nell'anno in esame, prima dell'ingresso nella scuola dell'obbligo, hanno partecipato a misure per l'apprendimento precoce della lingua.

dei dati.¹⁸² Poiché, però, Confederazione e Cantoni ritenevano che la fase della prima infanzia fosse importante per la promozione dell'integrazione, si è deciso di mantenere l'obiettivo AIS come parametro di riferimento strategico.

Per poter effettuare comunque una valutazione quantitativa del raggiungimento degli obiettivi, l'incarico di valutare ogni due anni i dati dell'analisi longitudinale del settore educativo (LABB) per i bambini AP/R è stato nel frattempo assegnato all'Ufficio federale di statistica (UST). Le prime valutazioni saranno disponibili presumibilmente a novembre 2025 e saranno incluse nel monitoraggio dell'AIS. Inoltre, l'UST effettuerà nell'ambito di uno studio un'analisi approfondita dell'andamento scolastico dei bambini AP/R. Con l'analisi verranno rese per la prima volta disponibili informazioni sull'ingresso a scuola e sull'andamento nei primi anni scolastici dei bambini ammessi provvisoriamente e dei rifugiati. I risultati sono attesi per l'estate del 2026.

Non sono quindi disponibili dati a livello nazionale sul livello di conoscenza della lingua da parte dei bambini nel momento in cui accedono alla scuola dell'obbligo. Nei Cantoni BS¹⁸³ e TG¹⁸⁴, tutti i bambini che, secondo una valutazione dei genitori, non conoscono sufficientemente la lingua tedesca sono obbligati, nell'anno precedente la prima iscrizione a scuola, a frequentare le offerte corrispondenti in gruppi gioco, strutture di custodia diurne o famiglie diurne (cosiddetto obbligo di frequenza). Si può presumere che in questi due Cantoni l'obiettivo AIS per l'apprendimento precoce della lingua possa essere raggiunto. Altri Cantoni della Svizzera tedesca hanno reso obbligatorio per i Comuni dotarsi di un'offerta formativa per la promozione delle competenze linguistiche nella prima infanzia.¹⁸⁵ Possono decidere autonomamente se renderne la frequenza obbligatoria o facoltativa per le famiglie.

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Seguono le principali informazioni acquisite.

- Il sostegno alla prima infanzia è uno strumento particolarmente efficace per l'integrazione dei bambini rifugiati. Crea le basi per il successo formativo a lungo termine e la partecipazione sociale. Una metanalisi di 700 studi dimostra che la frequenza precoce di luoghi

¹⁸² Conferenza dei governi cantionali CdC; Segreteria di Stato della migrazione SEM (2020), pag. 13, 15.

¹⁸³ Nel Cantone di Basilea Città l'obbligo selettivo è in vigore dal 2013. Uno studio del 2019 sugli effetti a medio e lungo termine prodotti da una rilevazione capillare delle competenze linguistiche conferma il valore di uno screening precoce condotto a tappeto sui bambini che nelle famiglie di origine non parlano il tedesco. L'efficacia a lungo termine non può ancora essere dimostrata perché è passato ancora troppo poco tempo dall'introduzione del regime obbligatorio selettivo. Cfr. Grob; Schächinger Tenés; Bühler; et al. (2019).

¹⁸⁴ Nel Canton Turgovia, a gennaio 2024 sono state inviate per la prima volta lettere ai genitori per il rilevamento del livello linguistico. Il tasso di risposta è stato molto elevato (99 %). Da agosto 2024, circa 800 bambini frequentano obbligatoriamente per un anno un'offerta formativa che prevede la promozione delle competenze linguistiche integrata nella vita quotidiana. Cfr. kibesuisse (2024).

¹⁸⁵ L'obbligo di offerta è previsto dai Cantoni BL, GL, LU e SO. Il Cantone AG ha deciso di consentire a tutti i Comuni di introdurre, per gli anni 2026–2028, un rilevamento delle competenze linguistiche dei bambini a un anno e mezzo dall'iscrizione alla scuola materna. Su questa base si intende individuare la necessità di ulteriori misure. Nel Cantone TI i bambini si iscrivono alla «scuola d'infanzia» all'età di tre anni: nel primo anno, tuttavia, la frequenza della scuola d'infanzia è facoltativa, ma per i Comuni vige l'obbligo di offerta. Circa il 70 % dei bambini residenti nel Cantone frequenta questo primo anno di scuola materna. Il Cantone VS offre gratuitamente a tutti i bambini di lingua straniera due mezze giornate di custodia alla settimana per un anno. Cfr. Vogt; Stern; Fillietaz (2022).

formativi come asili nido o gruppi gioco influisce molto positivamente sulla conoscenza della lingua parlata a scuola, soprattutto se il sostegno è integrato nella vita quotidiana, molto meno in contesti di sostegno isolati. Decisivo è inoltre un numero sufficiente di ore di frequenza (14–21 ore/settimana).¹⁸⁶ Frequentare gli asili nido è quindi un modo efficace per promuovere le competenze linguistiche dei bambini piccoli.

- Con l'introduzione dell'AIS si è riusciti a dare maggior peso all'integrazione dei bambini di età compresa tra 0 e 4 anni. Grazie all'obiettivo AIS sulla prima infanzia è stato possibile dare impulsi sia alla promozione dell'integrazione sia alle strutture ordinarie.
- Negli ultimi anni, nell'ambito dei PIC, tutti i Cantoni, molte Città e Comuni hanno attuato misure di promozione concrete dedicate alla prima infanzia o sviluppato piani globali per la promozione delle competenze linguistiche.¹⁸⁷ Tuttavia, le offerte cantonali e comunali per la prima infanzia differiscono notevolmente le une dalle altre.
- L'accesso agli asili nido per le persone rifugiate è, nel complesso, carente: in un sondaggio della SEM, esperti cantonali hanno menzionato più volte il problema della mancanza di posti per la custodia dei bambini, in particolare nella Svizzera occidentale e nelle regioni rurali.¹⁸⁸
- La messa a disposizione di un posto per la custodia dei bambini comporta costi elevati. Spesso i rifugiati, soprattutto gli AP, non possono permettersi finanziariamente di mandare i loro figli in un posto per la custodia complementare alla famiglia. Per i bambini l'accesso risulta particolarmente difficile quando almeno un genitore è a casa, poiché in quei casi i costi della custodia dei bambini al di fuori della famiglia spesso non sono coperti dall'aiuto sociale.¹⁸⁹ In alternativa, i bambini usufruiscono di altre offerte, come i gruppi gioco o i servizi di custodia di tipo puntuale, che si svolgono parallelamente ai corsi di lingua dei genitori e sono meno efficaci ai fini dell'apprendimento della lingua.
- I dati disponibili indicano un'attuazione complessivamente insoddisfacente dell'AIS: meno del 50 % dei bambini usufruisce di una misura. Inoltre, spesso si tratta di offerte la cui efficacia in termini di promozione linguistica non è chiara. Le differenze tra i Cantoni sono notevoli.
- La sfida per l'AIS è che in Svizzera le strutture ordinarie della prima infanzia necessiterebbero, in generale, di uno sviluppo strutturale. Si pone qui la questione di come poter lavorare in futuro su questo punto in modo capillare in ottica AIS e rendere le misure più vincolanti.

Dall'analisi si possono desumere le seguenti necessità d'intervento.

- Sebbene l'utilità di un sostegno precoce ai fini di un'integrazione a lungo termine dei bambini rifugiati sia indiscutibile e scientificamente dimostrata, l'accesso a una formazione prescolastica di alta qualità come gli asili nido rimane insufficiente per molte famiglie rifugiate. Occorre esaminare come eliminare efficacemente le attuali barriere all'accesso, in particolare la mancanza di posti di custodia e gli ostacoli finanziari. Ciò vale in particolare per le

¹⁸⁶ Vogt; Stern; Fillietaz (2022)

¹⁸⁷ Segreteria di Stato della migrazione SEM s. a., pag. 30–31

¹⁸⁸ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2023b), pag. 14–15

¹⁸⁹ Consiglio federale (2022), pag. 21

famiglie in cui uno o entrambi i genitori non esercitano un'attività lucrativa o esercitano un'attività lucrativa limitata.

- Per sfruttare meglio il potenziale della promozione nella prima infanzia, si dovrebbero valutare modalità per un maggiore radicamento delle misure, con l'obiettivo di accrescere la partecipazione dei bambini rifugiati a offerte di promozione nella prima infanzia di comprovata efficacia.

6.3 Potenziale in ambito formativo

a) Obiettivo dell'Agenda Integrazione

Cinque anni dopo l'ingresso in Svizzera, due terzi di tutti gli AP/R di età compresa tra i 16 e i 25 anni frequentano una formazione post-obbligatoria.

Conclusione e nesso con altri obiettivi dell'AIS: nell'ambito dell'AIS, Confederazione e Cantoni hanno concordato che per i giovani e i giovani adulti la priorità deve essere il conseguimento di un titolo di livello secondario II; per questo gruppo target l'attenzione è quindi rivolta alle misure di formazione e non ancora all'attività lucrativa. In Svizzera un titolo di livello secondario II è un fattore importante per un'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro: crea prospettive, riduce il rischio di dipendenza dagli aiuti sociali o di situazioni di lavoro precarie e rafforza la crescita di nuove leve qualificate in Svizzera.

b) Situazione iniziale

*Effettivi e indicatori di prestazioni:*¹⁹⁰ tra il 2020 e il 2023, il numero di AP/R di età compresa tra 16 anni e 25 anni che avevano soggiornato in Svizzera meno di 7 anni oscillava tra le 7319 e le 11 410 persone.¹⁹¹ Dall'introduzione dell'AIS, il numero di rifugiati di età compresa tra i 16 e i 25 anni che partecipano a programmi di promozione del potenziale formativo e occupazionale è aumentato: nel 2020 erano 2795, nel 2023 già 5682. Anche la percentuale di giovani e giovani adulti raggiunti dalle offerte è notevolmente aumentata, passando da un buon 40 % nel 2020 a oltre il 65% nel 2023.

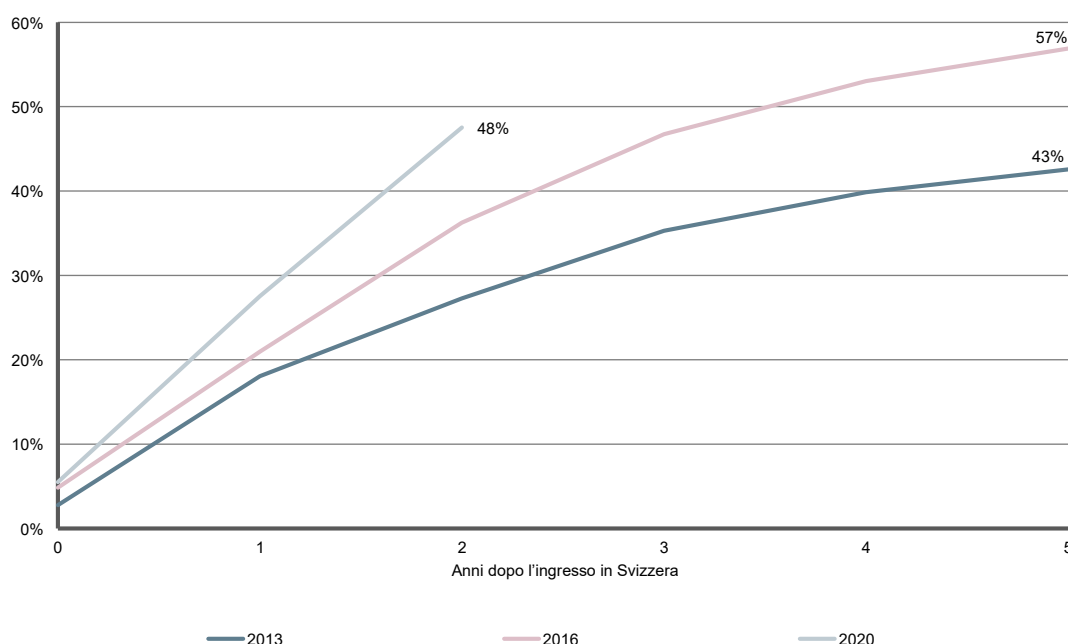
Indicatore di efficacia: dall'introduzione dell'Agenda Integrazione, i giovani rifugiati e i giovani adulti intraprendono un percorso formativo molto più rapidamente e con maggiore frequenza. Della coorte arrivata nel 2020, a due anni dall'ingresso il 48 % seguiva già una formazione di livello secondario II o un'offerta di preparazione (cfr. Figura 6-2). Rispetto alla coorte del 2016, l'aumento è di 12 punti percentuali, mentre rispetto alla coorte del 2013 la quota è addirittura quasi raddoppiata.

¹⁹⁰ Indicatore AIS 11a: promozione del potenziale in ambito formativo. Numero di persone di età compresa tra i 16 e i 25 anni che nell'anno in esame hanno usufruito di un'offerta per la promozione del potenziale in ambito formativo e/o occupazionale.

¹⁹¹ SIMIC

Una valutazione definitiva del raggiungimento degli obiettivi non è ancora possibile, poiché solo la coorte arrivata nel 2020 è già in Svizzera da cinque anni e i dati di cui disponiamo arrivano solo fino alla fine del 2022. Tuttavia, si nota una chiara tendenza positiva e la prima coorte che ha beneficiato pienamente dell'AIS è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo prefissato. Sebbene non sia disponibile un'analisi approfondita, si può presumere che anche il pretirocinio d'integrazione (PTI), introdotto quasi contemporaneamente, abbia contribuito al raggiungimento degli obiettivi (v. sotto).

Figura 6-2: Quota di AP/R di età compresa tra i 16 e i 25 anni all'ingresso in Svizzera già in possesso o frequentanti una formazione di livello SEC II o una formazione transitoria, rilevata alla fine del decimo anno civile dopo l'ingresso



Fonte: UST (STATPOP e LABB) – Valutazioni LABB¹⁹²

I dati di monitoraggio evidenziano complessivamente uno sviluppo molto positivo per quanto riguarda l'accesso alla formazione. Ulteriori valutazioni indicano che alcuni gruppi, soprattutto in base al sesso e all'età, ne traggono un minore beneficio:

- **Gender gap:** l'indicatore di prestazione AIS 2022 non evidenzia differenze specifiche tra i generi per quanto riguarda il numero di accessi a misure per la promozione del potenziale in ambito formativo. Per contro, secondo i dati dell'analisi longitudinale condotta nel settore della formazione, l'indicatore AIS evidenzia un chiaro divario di genere: cinque anni dopo l'ingresso in Svizzera, aveva intrapreso o concluso una formazione post-obbligatoria il 64 % degli AP/R uomini della coorte del 2016 contro il 42 % delle donne. Anche per la coorte del 2020, a due anni dall'ingresso, si osserva la stessa differenza. I dati derivanti dall'indagine

¹⁹² Ufficio federale di statistica UST (2025)

strutturale e dalla rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) per gli anni 2016–2021 confermano questa tendenza: le donne rifugiate hanno meno probabilità di conseguire un titolo di studio di livello secondario II.¹⁹³

- Differenze in base all'età: l'accesso alla formazione dipende fortemente dall'età al momento dell'ingresso in Svizzera. Dalla coorte del 2016 si osserva che i giovani arrivati in Svizzera tra i 16 e i 17 anni intraprendono molto più spesso una formazione di livello SEC II (in media sono l'88 %). Tra i giovani adulti, invece, la percentuale di persone in formazione diminuisce in modo drastico. Mentre tra gli arrivati in età compresa tra i 18 e i 21 anni la percentuale è ancora del 54 %, tra gli AP/R entrati tra i 22 e i 25 anni questa percentuale scende al 29 % a cinque anni dall'arrivo. La probabilità di intraprendere una formazione diminuisce quindi notevolmente con il crescere dell'età.¹⁹⁴ I primi dati raccolti sulle coorti entrate dopo l'introduzione dell'AIS indicano che queste differenze restano piuttosto marcate.

Uno studio dell'Ufficio federale di statistica (UST) avvalorava l'utilità di investire nei giovani rifugiati: l'86,8 % degli adolescenti e dei giovani adulti del settore dell'asilo che si iscrivono a una formazione di livello secondario II la completano con successo; la percentuale si avvicina a quella dei coetanei che hanno assolto il loro percorso scolastico in Svizzera (92,6 %). Lo studio dimostra anche che i giovani adulti hanno bisogno di più tempo per inserirsi nel sistema educativo: mentre gli AP/R di età compresa tra i 16 e i 17 anni in media possono iniziare una formazione già dopo circa un anno e mezzo, gli over 20 hanno bisogno di almeno tre anni per poter accedere a un'offerta formativa corrispondente di livello secondario II.¹⁹⁵

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

I risultati principali possono essere riassunti come segue.

- Con l'introduzione dell'Agenda Integrazione Svizzera è stato possibile aumentare notevolmente il numero di giovani rifugiati iscritti a una formazione professionale di base, anche grazie a una migliore collaborazione tra le autorità preposte alla formazione, i servizi specializzati in materia di integrazione e le organizzazioni del mondo del lavoro (OML).¹⁹⁶
- I Cantoni dispongono di un'ampia gamma di programmi per preparare le persone inserite nel settore dell'asilo all'ingresso nella formazione professionale di base. Affinché l'integrazione possa dirsi riuscita nel tempo, è tuttavia necessario garantire un accompagnamento continuo non solo durante le fasi di passaggio da un programma all'altro, ma anche oltre.¹⁹⁷
- Nell'ambito del pretirocinio d'integrazione (PTI), lanciato nel 2018, sono stati finora accompagnati oltre 4700 tra adolescenti e giovani adulti nell'accesso alla formazione

¹⁹³ Ecoplan (2024), cap. 5.3

¹⁹⁴ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024a)

¹⁹⁵ Ufficio federale di statistica UST (2024c)

¹⁹⁶ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024d)

¹⁹⁷ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024d)

professionale di base.¹⁹⁸ Oltre l'80 % dei partecipanti ha concluso con successo il programma e il 70 % si è poi iscritto a una formazione professionale di base della durata di due o tre anni. Quasi tre quarti dei partecipanti raggiunge il livello linguistico auspicato nel parlato e circa il 90 % nello scritto.

- A differenza degli adolescenti, l'integrazione dei giovani adulti in una formazione professionale è decisamente meno efficace. Si può presumere che molti rifugiati di questa fascia d'età lavorino in settori a bassa retribuzione, senza qualifiche formali e con limitate possibilità di avanzamento di carriera. Spesso hanno obblighi finanziari nei confronti dei familiari che vivono nel loro Paese d'origine e hanno bisogno di guadagnare denaro rapidamente. Poiché le persone iscritte a una formazione professionale di base inizialmente ricevono soltanto una modesta indennità, per molti giovani rifugiati una formazione diventa economicamente insostenibile.
- Si rilevano specifiche differenze di genere: le donne rifugiate frequentano un programma di formazione di livello secondario II con una frequenza significativamente inferiore rispetto agli uomini.

Queste le necessità d'intervento individuate.

- In alcuni settori e professioni si registra una carenza di personale qualificato. L'economia svizzera ha bisogno di nuove leve. Bisogna capire in che modo assicurare le giuste informazioni alle organizzazioni dei datori di lavoro, alle associazioni di categoria e alle aziende sulla situazione e sul potenziale dei giovani rifugiati e come convincerle a mettere a disposizione posti di formazione.
- Occorre esaminare come rendere più vincolante il completamento di una formazione di livello secondario II e come agevolarla sul piano strutturale.
- Il sistema di formazione professionale svizzero è orientato ai giovanissimi. Si dovrebbe cercare di individuare modelli flessibili che consentano anche ai giovani adulti di conciliare la formazione con le esigenze di una eventuale famiglia o lavorative. Servono inoltre misure mirate per migliorare l'accesso delle giovani donne alle offerte formative e promuoverne in modo duraturo la partecipazione e il conseguimento di un titolo.
- In fase di sviluppo concettuale dell'AlS si è proceduto con un adeguamento del sistema di finanziamento (cfr. capitolo 2.3); la Confederazione versa ai Cantoni una somma forfettaria globale per i giovani e i giovani adulti, indipendentemente dalla loro situazione occupazionale. Occorre verificare in che misura la sicurezza finanziaria sia effettivamente garantita durante l'intero periodo di formazione e quali sono gli ostacoli che impediscono l'accesso e il proseguimento di un percorso formativo.
- Il livello di istruzione dei giovani rifugiati è molto eterogeneo. A seconda delle necessità, occorre strutturare il percorso di preparazione alla formazione professionale di base in modo da colmare in modo mirato, oltre alla lingua, anche altre lacune scolastiche, ad

¹⁹⁸ Il pretirocinio d'integrazione (PTI) è un programma promosso dalla SEM e attuato in collaborazione con i Cantoni e le associazioni economiche a partire dall'agosto 2018. L'obiettivo è facilitare l'accesso alla formazione professionale di base agli AP/R/S e, dal 2021, anche ai giovani immigrati tardivamente dai Paesi dell'UE/AELS e da altri Stati terzi. Il programma unisce l'esperienza lavorativa pratica in azienda con la formazione scolastica e una promozione mirata delle competenze linguistiche.

esempio in matematica o informatica. Bisognerebbe chiarire in che modo la promozione di tali competenze di base possa essere attuata in modo più mirato ed efficace in un'ipotesi di obbligatorietà.

- Inoltre, si dovrebbero valutare possibilità per identificare in modo più sistematico le competenze acquisite dalle persone rifugiate in contesti non formali e riconoscere i titoli di cui sono già in possesso.¹⁹⁹
- Solo in presenza di un ambiente favorevole all'apprendimento e di un accompagnamento individuale, la formazione può essere efficace e spianare così la strada a un'integrazione di lungo corso nel mercato del lavoro. Le misure di formazione non devono quindi essere concepite in modo isolato. Sarebbe, anzi, auspicabile, a tal fine, intensificare ulteriormente gli sforzi nel settore dell'alloggio, dell'assistenza e dell'accompagnamento dei giovani rifugiati.²⁰⁰

6.4 Potenziale in ambito occupazionale

a) Obiettivo dell'Agenda Integrazione

Sette anni dopo l'ingresso in Svizzera, il 50 % di tutti gli AP/R adulti è integrato in modo duraturo nel mercato del lavoro primario.

Conclusione e nesso con altri obiettivi dell'AIS: la competitività sul mercato del lavoro è un elemento centrale dell'integrazione. L'obiettivo non è solo la capacità di intraprendere un'attività lucrativa: la Confederazione e i Cantoni hanno consapevolmente posto l'accento sulla continuità, con l'idea che solo così si può garantire l'indipendenza dall'aiuto sociale nel tempo. Il mercato del lavoro svizzero richiede qualifiche elevate, e un'integrazione duratura nel mercato del lavoro è generalmente realistica solo se si posseggono solide conoscenze della lingua (cap. 6.1), un titolo di studio di livello secondario II (cap. 6.3) e competenze professionali rilevanti.

b) Situazione iniziale

Effettivo e indicatore di prestazione: tra il 2020 e il 2023, il numero di AP/R che al momento dell'ingresso aveva un'età compresa tra 26 e 55 anni e che aveva soggiornato in Svizzera per un massimo di sette anni era compreso tra 15 580 e 26 245 persone. Dall'introduzione dell'AIS, si osserva tra i rifugiati adulti (26–55 anni) un netto aumento della partecipazione a misure di integrazione orientate al mercato del lavoro: mentre nel 2020 avevano usufruito di un'offerta di

¹⁹⁹ Cfr. p. es. lo European Qualifications Passport for Refugees (EQPR) sviluppato dal Consiglio d'Europa: si basa su una valutazione strutturata che include i documenti disponibili e l'esecuzione di un colloquio. Il risultato è un documento che contiene informazioni sul titolo di studio più alto conseguito dalla persona, il settore di specializzazione, le esperienze professionali rilevanti e le conoscenze linguistiche. Sebbene l'EQPR non costituisca un riconoscimento formale, fornisce informazioni credibili che possono essere rilevanti per le domande di lavoro, i tirocini, i corsi di qualificazione e le domande di ammissione agli studi. Cfr. Council of Europe (2025).

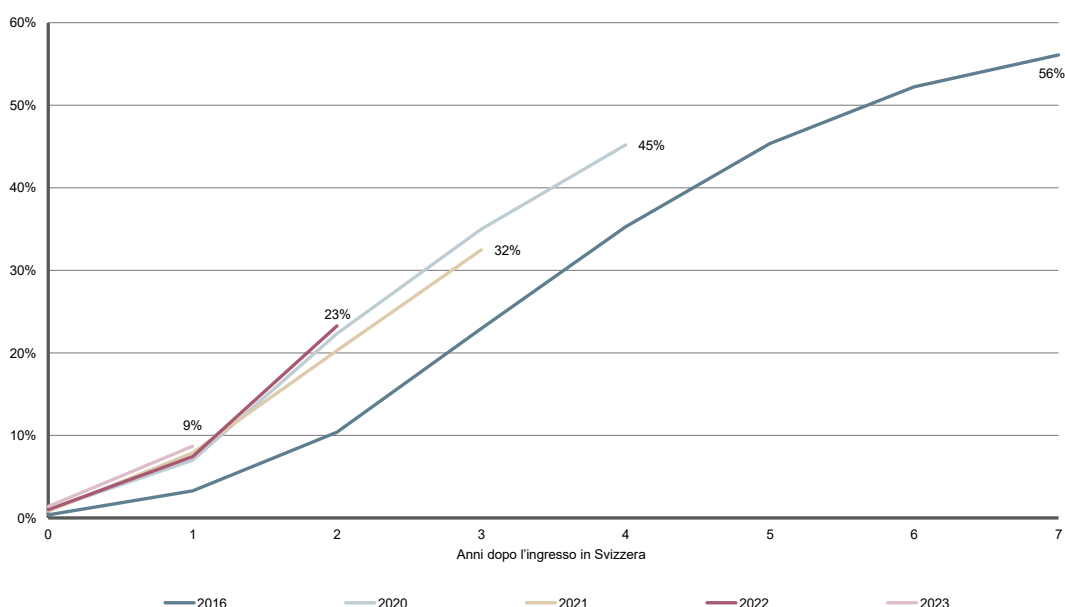
²⁰⁰ La CDOS sta attualmente elaborando una guida per l'alloggio e l'accompagnamento orientati all'integrazione nelle strutture collettive cantonali.

questo tipo 3027 persone di questa fascia d'età, nel 2023 gli AP/R erano 6630. La percentuale di persone raggiunte è aumentata dal 26 % a oltre il 46 %.²⁰¹ Se si considerano tutti gli AP/R di età compresa tra i 16 e i 55 anni, il numero dei partecipanti è più che raddoppiato, passando da 5822 nel 2020 a 12 312 nel 2023.²⁰²

Tra le persone di età compresa tra i 26 e i 55 anni che sono entrate in Svizzera tra il 2016 e il 2022 si riscontra comunque un divario di genere: in quasi la metà dei Cantoni (11 su 23) le donne di questa fascia d'età usufruiscono molto meno degli uomini di misure di integrazione volte a promuovere il raggiungimento del potenziale in ambito occupazionale o formativo.²⁰³

Indicatore di efficacia: dall'introduzione dell'Agenda Integrazione, gli AP/R entrano nel mercato del lavoro con una velocità e una frequenza significativamente maggiore. Come mostra il grafico seguente, a quattro anni dall'ingresso in Svizzera il 45 % delle persone rifugiate della coorte arrivata nel 2020 ha già un'occupazione. Rispetto alla coorte del 2016, si tratta di ben 10 punti percentuali in più. Anche le coorti più recenti del 2021, 2022 e 2023 confermano questa tendenza. Tutti i segnali indicano che questo obiettivo dell'AIS può non solo essere raggiunto, ma anche superato.

Figura 6-3: Andamento del tasso di occupazione tra gli AP/R, rilevato alla fine del decimo anno civile dopo l'ingresso, età all'ingresso: 16–55 anni



Fonte: SEM (SIMIC)

²⁰¹ Indicatore AIS 11b, nel 2023 altre 2245 persone beneficiarie di statuto S.

²⁰² Indicatori AIS 11a&b, nel 2023 altre 3956 persone beneficiarie di statuto S.

²⁰³ EcoPlan (2024), pag. 30

Questo dato è degno di nota sotto diversi punti di vista: da un lato, perché la pandemia di coronavirus ha creato condizioni più difficili per l'integrazione professionale degli AP/R, situazione poi ulteriormente aggravata dallo scoppio della guerra in Ucraina. Dall'altro, perché gran parte degli AP/R arrivati in Svizzera negli anni 2020–2025 disponeva di requisiti scolastici e professionali soltanto limitati: molti hanno frequentato la scuola per meno di sei anni ²⁰⁴ e hanno un'esperienza lavorativa inferiore a un anno, ²⁰⁵ non tutti hanno effettivamente il potenziale per sviluppare una capacità formativa e occupazionale idonea. ²⁰⁶

Così come per la partecipazione alla formazione, anche per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro si osservano differenze legate all'età e al genere.

- Gender gap: nella coorte del 2020, a quattro anni dall'ingresso in Svizzera, risultavano occupati il 21 % delle donne e il 61 % degli uomini. Nella coorte del 2016, sempre a distanza di quattro anni la percentuale era stata del 16 % tra le donne e del 49 % tra gli uomini. ²⁰⁷ Sebbene dunque il tasso di occupazione sia nettamente migliorato dall'introduzione dell'AIS, il divario di genere si è tendenzialmente acuito. ²⁰⁸

²⁰⁴ Nelle coorti dal 2020 al 2023 la quota era compresa tra il 33 % e il 41 %. Indicatore AIS 3: formazione. Persone dai 16 anni in su per anni di frequenza della scuola (percentuale sul totale). Inoltre, come illustrato nel capitolo 6.1, tra il 2020 e il 2023 una percentuale compresa tra il 13 % e il 23 % dei nuovi arrivati non era alfabetizzata.

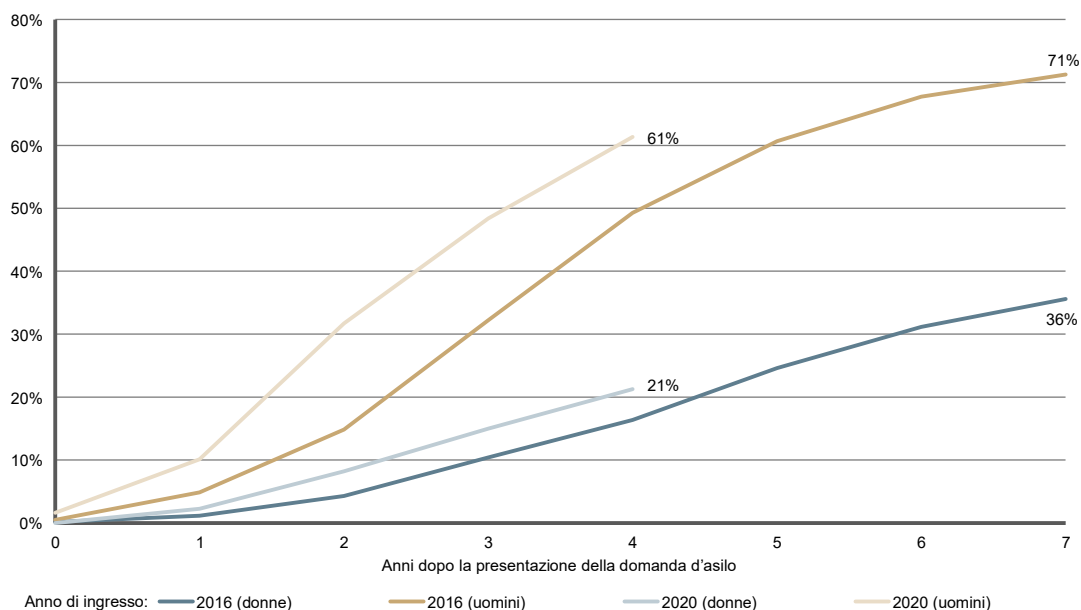
²⁰⁵ Nelle coorti dal 2020 al 2023 la quota era compresa tra il 33 % e il 41 %. Indicatore AIS 2: esperienza lavorativa. Persone dai 16 anni in su per anni di esperienza lavorativa cumulata (percentuale sul totale).

²⁰⁶ Nelle coorti 2020–2023 la quota era compresa tra l'8 % e il 14 %. Indicatore AIS 5: potenziale delle persone a partire dai 16 anni in su per le quali, sulla base di una prima valutazione da parte delle persone incaricate della gestione del caso in vista della fase di prima integrazione, non viene individuato tendenzialmente un potenziale per il raggiungimento di un'idonea capacità formativa e/o occupazionale (percentuale sul totale).

²⁰⁷ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024c): Valutazioni specifiche non pubblicate relative alla coorte del 2020. Per la coorte del 2016 sono stati raggiunti nello stesso periodo i seguenti valori per categoria di età (ingresso in Svizzera nel 2016, situazione alla fine del 2020): età all'ingresso/esercitante un'attività lucrativa 16–25 anni: 42,5%, 26–35 anni: 29,6%, 36–45 anni: 24,3%, 46–55 anni: 14,3%.

²⁰⁸ Anche lo studio «Migranti e integrazione: differenze di genere», basato sui dati AVS dell'Ufficio centrale di compensazione per gli anni dal 2016 al 2021, evidenzia, al quinto anno dall'ingresso, differenze analoghe legate al genere nel gruppo dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. Cfr. EcoPlan (2024), pag. 46–47.

Figura 6-4: Andamento del tasso di occupazione tra gli AP/R, rilevato alla fine del decimo anno civile dopo l'ingresso, età all'ingresso: 16–55 anni



Fonte: SEM (SIMIC)

- Differenze in base all'età: mentre tra le persone entrate in Svizzera nel 2020 in un'età compresa tra i 16 e i 25 anni oltre il 60 % svolge a distanza di quattro anni un'attività lucrativa, tra le persone di età pari o superiore a 46 anni questa percentuale scende al 30 %. L'abbassamento repentino delle quote, rispetto ai giovani e giovani adulti, si registra già nelle fasce d'età 26–35 anni (35 %) e 36–45 anni (33 %). Rispetto alla coorte del 2016, i valori a quattro anni dall'arrivo sono aumentati in tutte le fasce d'età.²⁰⁹ Dall'introduzione dell' AIS sono stati dunque fatti passi avanti nell'integrazione nel mercato del lavoro degli AP/R più grandi di età, ma permane un divario.²¹⁰

Integrazione duratura nel mercato del lavoro

Un obiettivo dell' AIS è l'integrazione duratura degli AP/R nel mercato del lavoro. Diversi indicatori forniscono indicazioni sul livello di avanzamento del lavoro di strutturazione di un'integrazione duratura nel mercato del lavoro.

Stabilità occupazionale: solo tra qualche anno sarà possibile valutare se i rapporti di lavoro degli AP/R sono stabili nel tempo. Dalle valutazioni sulle coorti di ingresso precedenti emerge

²⁰⁹ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024c): Valutazioni specifiche non pubblicate relative alla coorte del 2020. Per la coorte del 2016 sono stati raggiunti nello stesso periodo i seguenti valori per categoria di età (ingresso in Svizzera nel 2016, situazione alla fine del 2020): età all'ingresso/esercitante un'attività lucrativa 16–25 anni: 42,5%, 26–35 anni: 29,6%, 36–45 anni: 24,3%, 46–55 anni: 14,3%.

²¹⁰ Attenzione: a causa dell'esiguo numero di casi, le variazioni nel divario di età non sono consistenti. Si tratta in proporzione di poche persone in questa fascia d'età.

che solo circa un terzo degli AP/R entrati nel 2016 svolgeva un'attività lucrativa continuativa nel sesto e settimo anno di soggiorno.²¹¹

Situazione reddituale: i dati dell'Ufficio centrale di compensazione AVS mostrano che il 74 % degli AP/R entrati nel Paese nel 2020 esercitanti un'attività lucrativa percepisce, a distanza di tre anni, un reddito lordo mensile massimo di 3000 franchi e il 58 % addirittura inferiore a 1500 franchi. Rispetto agli AP/R arrivati nel 2016, dall'introduzione dell'AIS i redditi salariali sono già leggermente migliorati, ma in tanti casi sono ancora molto bassi.²¹²

Dequalificazione: le persone rifugiate che lavorano al di sotto del loro livello di qualifica o che non riescono a trovare un impiego adeguato spesso percepiscono un reddito troppo basso per potersi assicurare da sole il sostentamento. Il monitoraggio AIS non rileva, però, dati sulla dequalificazione; si trovano indicazioni solo sulla popolazione straniera nel suo complesso²¹³ o specificamente sui profughi provenienti dall'Ucraina.²¹⁴

Autonomia economica: secondo le statistiche dell'aiuto sociale dell'UST, tra gli AP/R entrati nel 2020 percepisce un aiuto sociale il 77 % delle persone, di cui quasi un terzo svolge un'attività lucrativa. Rispetto agli AP/R arrivati nel 2016 (87 %), il tasso di fruizione dell'aiuto sociale è diminuito di 10 punti percentuali e la quota di beneficiari dell'aiuto sociale che esercitano un'attività lucrativa (23 %) è aumentata di 10 punti percentuali.²¹⁵

Anche la seguente analisi di coorte suggerisce che dall'introduzione dell'AIS le persone rifugiate riescono a rendersi più rapidamente indipendenti dall'aiuto sociale:²¹⁶

²¹¹ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024a)

²¹² Alla fine del 2019, all'interno della coorte entrata nel 2016 l'80 % degli AP/R esercitanti un'attività lucrativa presentava redditi fino a CHF 3000 e il 65 % fino a CHF 1500. Valutazione della SEM sulla base dei dati reddituali non pubblicati dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC) – estratti dei conti AVS individuali (UCC-CI) in combinazione con i dati SIMIC (SEM).

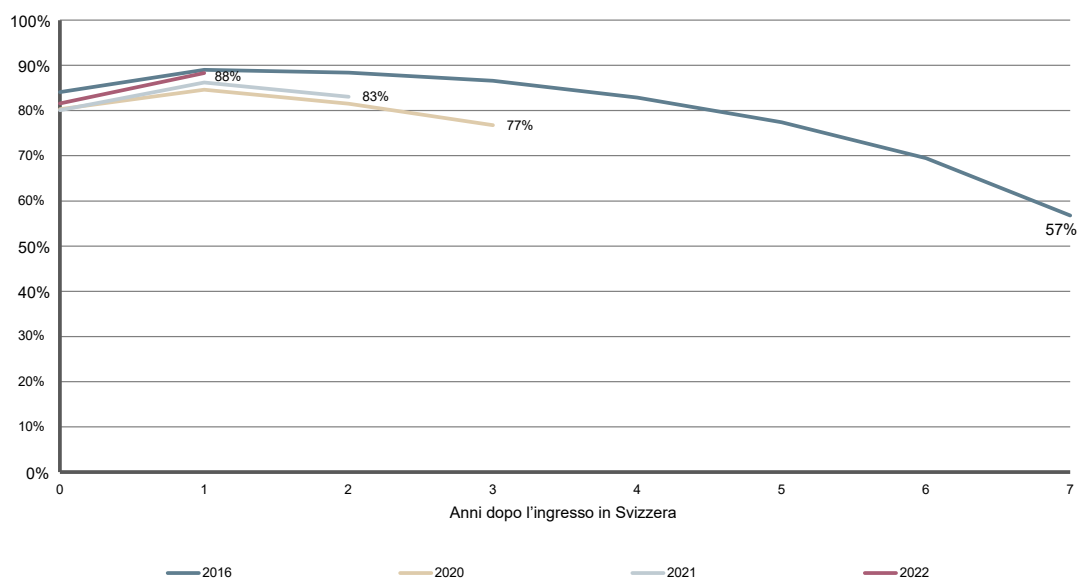
²¹³ Cfr. l'indicatore dell'integrazione dell'UST sul rapporto tra livello di istruzione e attività svolta: Ufficio federale di statistica UST (2024b).

²¹⁴ UNHCR; Ipsos SA Switzerland; Segreteria di Stato della migrazione SEM (2023)

²¹⁵ Ufficio federale di statistica UST (2024d); (e)

²¹⁶ Anche tra le persone con una storia di fuga dal loro Paese per le quali il ricorso all'aiuto sociale a cinque anni dall'ingresso è molto diffuso, le donne presentano una probabilità maggiore di ricevere prestazioni di sostegno (+10,9 punti percentuali per le persone ammesse provvisoriamente, +7,1 punti percentuali per le persone beneficiarie di permessi B con una storia di fuga alle spalle). Cfr. Ecoplan (2024), pag. 61–62.

Figura 6-5: Andamento della quota di beneficiari dell'aiuto sociale, rilevate alla fine del decimo anno civile successivo alla presentazione della domanda d'asilo



Fonte: UST (SAS) e SEM (SIMIC) – Valutazioni UST

L'aumento del tasso di occupazione registrato con l'introduzione dell'AIS ha quindi portato negli ultimi anni a un leggero sgravio per l'aiuto sociale: le statistiche della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS) mostrano che il numero di rifugiati beneficiari di sostegno dall'aiuto sociale è stagnante. Si prevede addirittura che a partire dal 2027 le cifre torneranno a diminuire.²¹⁷

Infine, occorre ricordare in questa sede che l'integrazione delle persone rifugiate nel mercato del lavoro dipende da numerosi fattori che non possono essere influenzati o possono essere influenzati solo in misura molto limitata dall'AIS: il conseguimento dell'obiettivo AIS presuppone, tra l'altro, la disponibilità di posti di lavoro adeguati. Oltre alla generale capacità di assorbimento del mercato del lavoro, svolge un ruolo centrale anche l'impegno dei datori di lavoro pubblici e privati, in particolare la loro disponibilità e possibilità di impiegare le persone rifugiate a condizioni eque e sostenibili e con salari che consentano un'esistenza autonoma.

Nel confronto internazionale, in Svizzera l'integrazione duratura delle persone rifugiate nel mercato del lavoro funziona complessivamente molto bene: la Svizzera occupa il secondo posto tra i Paesi OCSE. Nel confronto internazionale la Svizzera si piazza in alto anche per quanto riguarda le rifugiate donne.²¹⁸

²¹⁷ Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale CSIAS (2024)

²¹⁸ OCSE (2025), State of Immigrant Integration – Switzerland. Rapporto non ancora pubblicato.

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

I risultati principali possono essere riassunti come segue.

- Negli ultimi anni, l'integrazione nel mercato del lavoro degli AP/R è stata una delle priorità del programma di promozione specifica dell'integrazione. Di conseguenza, i Cantoni dispongono di un'ampia gamma di misure per promuovere il potenziale in ambito occupazionale e l'integrazione nel mercato del lavoro: dalle offerte di qualificazione settoriali, al job coaching fino ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML).²¹⁹ Per rafforzare ulteriormente la collaborazione interistituzionale, nel 2018 è stata sancita nella LStrl la segnalazione al servizio pubblico di collocamento degli AP/R idonei al mercato del lavoro.²²⁰
- Nel quadro del programma «Contributi finanziari all'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente (CoFi)» la SEM sostiene in modo mirato i datori di lavoro con sovvenzioni finanziarie per l'assunzione di AP/R che necessitano di un inserimento specifico. La quota di rifugiati collocati è del 90 %.²²¹ I contributi finanziari possono essere impiegati anche per lo sviluppo di certificati di settore e formazioni continue collegate al posto di lavoro (p. es. certificato di settore per il solare delle OML involucro edilizio che permette di conseguire una qualifica professionale per adulti).²²²
- Negli ultimi anni è stata migliorata la collaborazione tra il servizio pubblico di collocamento, l'aiuto sociale e la promozione dell'integrazione. La gestione attiva di queste interfacce favorisce l'integrazione.
- Negli ultimi anni, l'introduzione dell'AIS ha accelerato notevolmente l'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro; il tasso di occupazione fissato come obiettivo dall'AIS è stato raggiunto e addirittura superato.
- Inoltre, le misure AIS hanno contribuito a ridurre la quota dei rifugiati che fruiscono dell'aiuto sociale.
- Altri dati mostrano tuttavia che l'integrazione nel mercato del lavoro non è ancora sufficientemente duratura: numerosi AP/R, nonostante svolgano un'attività lucrativa, anche dopo diversi anni non riescono ancora a percepire un reddito sufficiente per poter svincolare se stessi o la propria famiglia in modo permanente dall'aiuto sociale. Inoltre, ci sono segnali che ancora troppo di rado le persone rifugiate hanno rapporti di lavoro stabili a lungo termine, mentre tendono a essere collocate in impieghi temporanei.
- L'integrazione nel mercato del lavoro per le donne è molto meno efficace che per gli uomini.

Le necessità d'intervento possono essere riassunte come segue.

- Per raggiungere l'obiettivo di un'attività lucrativa duratura devono essere valutate forme di incentivi che, innestandosi nel posto di lavoro, consentono di rafforzare in modo mirato le

²¹⁹ Segreteria di Stato della migrazione SEM (2024d); s. a.

²²⁰ Art. 55 cpv. 3 LStrl e art. 9 OIntS.

²²¹ La quota di rifugiati collocati si riferisce a tutte le persone che hanno partecipato al programma e che, al termine del piano di inserimento specifico, avevano un contratto a tempo indeterminato.

²²² Hanselmann (2024)

competenze delle persone rifugiate «on the job» (supported employment) e offrono opportunità di carriera.

- Anche dopo l'entrata in servizio o dopo le prime esperienze lavorative le persone hanno spesso la necessità di essere seguite con ulteriori servizi di supporto. Una promozione continua orientata al principio del «supported employment» può contribuire alla stabilizzazione e all'ulteriore sviluppo professionale e dovrebbe essere presa in considerazione come opzione per le persone rifugiate.
- Attualmente si corre il rischio di una dequalificazione. Per evitare che ciò accada, occorrono soluzioni flessibili nel riconoscimento delle qualifiche professionali. Occorre capire come poter garantire un rapido accesso alla formazione o a un'occupazione affine alle qualifiche possedute anche quando la documentazione necessaria è incompleta.
- L'integrazione nel mercato del lavoro dipende essenzialmente anche dalla disponibilità di posti di lavoro adeguati, da buone condizioni di impiego e dalla disponibilità dei datori di lavoro a dare un'opportunità ai rifugiati. Servono quindi una stretta collaborazione con l'economia e misure mirate nelle aziende.
- La Confederazione e i Cantoni hanno elaborato linee d'azione comuni per rafforzare la collaborazione interistituzionale tra l'aiuto sociale, la promozione dell'integrazione e il servizio pubblico di collocamento (SPC) che sarebbe opportuno attuare. Occorre chiarire, in particolare, come attuare il passaggio alla struttura ordinaria dell'SPC, che nel quadro della Strategia 2030 prevede un potenziamento del job coaching.
- Per contrastare il problema della forte differenziazione che si registra nella partecipazione al mercato del lavoro delle donne e dei rifugiati di età più avanzata occorre migliorare la capacità di parlare ai diversi gruppi target, valutare incentivi specifici e favorire la conciliabilità tra lavoro e famiglia.

6.5 Partecipazione sociale

a) Obiettivo dell'Agenda Integrazione

Sette anni dopo l'ingresso in Svizzera le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati si sono familiarizzati con lo stile di vita svizzero e hanno contatti con la popolazione.

Conclusione e nesso con altri obiettivi dell'AIS: con l'AIS, la Confederazione e i Cantoni puntano consapevolmente su un approccio olistico che comprende anche l'integrazione sociale. Rafforza l'apprendimento della lingua (cap. 6.1) e facilita l'accesso al mercato del lavoro (cap. 6.4): chi allaccia contatti nella vita di tutti i giorni ha più opportunità di utilizzare e rafforzare la conoscenza della lingua. Attraverso i contatti sociali si aprono spesso anche le porte del mercato del lavoro, che sia attraverso segnalazioni informali, raccomandazioni o grazie alla fiducia che si coltiva nello scambio personale. Per le persone rifugiate che non riescono ad accedere al mercato del lavoro per motivi di salute, la partecipazione sociale è un fattore fondamentale per sviluppare un senso di appartenenza e autoefficacia e acquisire stabilità psichica.

b) Situazione iniziale

Effettivo e indicatore di prestazione: tra il 2020 e il 2023, il numero di AP/R aventi un'età di almeno 16 anni e che hanno soggiornato in Svizzera per un massimo di sette anni era compreso tra 27 615 e 44 004 persone. Dall'introduzione dell'AIS, il numero di AP/R di età superiore ai 16 anni che hanno partecipato a una misura di promozione dell'integrazione sociale è notevolmente aumentato: dal 2020 al 2023 il numero di persone raggiunte è più che triplicato, passando da 1839 a 6050, con un aumento da poco meno dell'11 % al 24 %.²²³ Per quanto riguarda l'indicatore di prestazione 2022, non si osservano differenze tra uomini e donne.²²⁴

Indicatore di efficacia: per misurare questo obiettivo di efficacia dell'AIS mancano al momento indicatori significativi. Per questo motivo la SEM ha commissionato uno studio di base che fornisca informazioni su come misurare la partecipazione sociale degli AP/R. Vengono proposte due varianti, ma la decisione di attuazione è ancora in sospeso.²²⁵

Indicazioni indirette sull'integrazione sociale si trovano nell'indagine dell'UST sulla convivenza in Svizzera: ²²⁶ tra il 2016 e il 2020 la popolazione svizzera si è dimostrata complessivamente aperta nei confronti della diversità. Solo una piccola parte delle persone si sente disturbata da persone percepite come «diverse» e la maggior parte prende le distanze da atteggiamenti razzisti. Tuttavia, l'indagine evidenzia anche che dal 2020 gli atteggiamenti xenofobi e ostili nei confronti di determinati gruppi sono tendenzialmente in aumento. Inoltre, nel 2024 il 17 % della popolazione residente in Svizzera ha dichiarato di aver subito discriminazioni razziali negli ultimi cinque anni.²²⁷

c) Informazioni acquisite e necessità d'intervento

Seguono le principali informazioni acquisite.

- Attualmente mancano parametri adeguati per misurare la partecipazione sociale degli AP/R. Tuttavia, lo studio condotto dalla ZHAW di monitoraggio sul tema «Convivenza e partecipazione» nel quadro dell'Agenda Integrazione Svizzera avanza proposte concrete su come potrebbe essere valutata in futuro la partecipazione sociale delle persone rifugiate in Svizzera. Occorre inoltre tenere conto delle rilevazioni sugli episodi di discriminazione, dal momento che esperienze di questo tipo possono ripercuotersi negativamente sulla partecipazione sociale.

²²³ Indicatore AIS 14: convivenza. Numero di persone a partire dai 16 anni che nell'anno in esame hanno aderito a un'offerta/una misura con l'obiettivo primario di promuovere l'integrazione sociale. Le cifre relative a questo indicatore AIS devono essere interpretate con particolare cautela, poiché molte offerte nel campo dell'integrazione sociale sono strutturate a bassa soglia e accade spesso che la partecipazione non venga sistematicamente registrata.

²²⁴ Ecoplan (2024), pag. 30

²²⁵ Cfr. dettagli: Segreteria di Stato della migrazione SEM (2025c)

²²⁶ Ufficio federale di statistica UST (2024a)

²²⁷ Tra i motivi citati per gli episodi di discriminazione verificatisi nei loro confronti ci sono, in particolare: nazionalità, colore della pelle, caratteristiche esteriori, appartenenza religiosa e origine etnica. Non è possibile effettuare una valutazione differenziata dell'indagine rispetto al gruppo target delle persone rifugiate. Tuttavia, si può presumere che questo gruppo di persone sia particolarmente colpito per via, proprio, delle caratteristiche di diversità.

- La partecipazione sociale non si sviluppa in modo isolato, ma sempre attraverso lo scambio con l'intera popolazione, ad esempio attraverso attività collettive in ambito culturale, sportivo, di quartiere o di aiuto tra vicini. I Comuni svolgono in tal senso un ruolo centrale tanto quanto la società civile (cfr. cap. 2.2.4).
- La collaborazione con i Comuni, i volontari e le organizzazioni della società civile è stata finora scarsamente coordinata. Con poche eccezioni, né la Confederazione né i Cantoni dispongono di una strategia per l'attuazione di questo obiettivo dell'AIS.²²⁸ Le competenze sono spesso poco chiare o frammentate, singoli progetti e iniziative locali sono di tipo puntuale e quindi limitati nell'efficacia. Il potenziale della società civile (p. es. vita associativa, aiuto di vicinato, volontariato), dell'economia (p. es. mentoring in azienda) e delle persone rifugiate non viene dunque sfruttato sistematicamente.
- Sia da parte degli esperti che hanno condotto lo studio della ZHAW sia durante le audizioni è stato criticato il fatto che l'AIS – non da ultimo anche a causa delle pressioni politiche – ha un focus troppo unilaterale sull'integrazione nel mercato del lavoro, mentre sia stato sinora dato troppo poco peso all'integrazione sociale, intesa come possibilità di partecipare attivamente alla vita sociale, creare reti e sperimentare un senso di appartenenza.
- Un'integrazione riesce in modo duraturo solo se i rifugiati si radicano nella società non soltanto in senso economico, ma anche sociale e culturale. La partecipazione sociale – che si esprime, ad esempio, nell'accesso ad associazioni, formazione, cultura, vicinato, possibilità di partecipazione e codecisione o attraverso la protezione dalla discriminazione – crea fiducia, promuove l'identificazione, riduce le tensioni sociali e contribuisce così alla coesione sociale. Senza una promozione mirata di queste dimensioni, l'integrazione rischia di fermarsi alla superficie. Per questo motivo, nel quadro dell'AIS la partecipazione sociale ha bisogno di trovare un ancoraggio strutturale più forte.
- Del resto, le persone rifugiate devono spesso affrontare traumi, stress psicosociali e sfide nella vita quotidiana, il che rende difficile la loro partecipazione a misure di integrazione. Le misure di attivazione delle risorse esistenti possono rafforzare la salute psicosociale, ridurre l'isolamento e creare le basi per la formazione e l'integrazione nel mercato del lavoro. Il programma federale «Stabilizzazione delle persone con esigenze particolari e attivazione delle loro risorse» 2022–2026 (programma R) entra nel merito di questo aspetto, e la spiccata domanda da parte dei Cantoni ne testimonia l'effettiva urgenza.

Le necessità d'intervento che ne conseguono sono riportate qui di seguito.

- È necessario pensare a livello concettuale come rafforzare, in senso ampio e mirato, l'integrazione sociale dei rifugiati in termini di inclusione e partecipazione sociale, partecipazione alle decisioni pubbliche, benessere, appartenenza e protezione contro la discriminazione. Occorre chiarire il ruolo dello Stato e le forme di collaborazione con le organizzazioni della società civile e sviluppare un approccio differenziato nelle aree urbane e nelle zone rurali.
- La partecipazione sociale quale elemento centrale di un lavoro di integrazione riuscito deve essere ancorata a livello politico e sociale.

²²⁸ Segreteria di Stato della migrazione SEM s. a., pag. 37 segg.

- I rifugiati, così come le organizzazioni della società civile, portano con sé prospettive ed esperienze preziose, indispensabili per una strutturazione efficace delle misure statali di integrazione. Bisogna capire come coinvolgerli meglio nella pianificazione e nell'attuazione dei programmi, affinché le offerte siano pratiche, commisurate alle esigenze e ampiamente accettate. La partecipazione attiva delle persone rifugiate promuove anche la partecipazione democratica, rafforza la loro responsabilità individuale e contribuisce così a rafforzare le competenze operative e a sensibilizzare le istituzioni.
- La costruzione di un senso di appartenenza e di responsabilità personale sono possibili là dove la persona non sia socialmente isolata e abbia la possibilità di vivere e fare esperienza di comunità. Insieme alle strutture ordinarie, è necessario creare buone condizioni quadro per il lavoro di quartiere e i programmi di mentoring, nonché promuovere il coinvolgimento delle associazioni locali e la partecipazione al volontariato. In questo ambito i Comuni svolgono un ruolo centrale.
- Esistono lacune nel sostegno psicosociale ai rifugiati che devono essere colmate per promuovere l'integrazione. Mancano offerte di sostegno a bassa soglia e rispondenti alle reali esigenze dei gruppi target. In questo contesto occorre esaminare come consolidare a lungo termine i risultati del programma «Stabilizzazione delle persone con esigenze particolari e attivazione delle loro risorse».
- Attualmente mancano dati sistematici sulla partecipazione sociale dei rifugiati. Senza un monitoraggio adeguato, gli sviluppi e le sfide rilevanti rimangono in gran parte invisibili.
- Le esperienze di discriminazione sono un ostacolo importante alla partecipazione sociale; è necessario esaminare come poter smantellare sistematicamente le strutture razziste nella vita quotidiana delle persone rifugiate.
- La protezione contro la discriminazione deve essere migliorata e la prevenzione del razzismo promossa in modo mirato; allo stesso tempo occorre rafforzare l'accesso delle persone rifugiate a offerte di consulenza e protezione.

Literaturverzeichnis

- Auer, Daniel; Efonayi-Mäder, Denise; Fehlmann, Joëlle; u. a. (2023): Monitoring und Evaluation des Pilotprogramms «Frühzeitige Sprachförderung». Université de Neuchâtel – Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM).
- Brenzel, Hanna und Kosyakova, Yuliya (2019): Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, und (Hrsg.). In: IAB-Kurzbericht. Aktuelle Analyse aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- B,S,S; Volkswirtschaftliche Beratung und in Kooperation mit Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) und Université de Genève (2015): Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Schlussbericht. Zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM).
- Bundesamt für Migration (2012): Konzept zur Steuerung und Bewältigung der ausserordentlichen Lage im Asylwesen (Notfallkonzept Asyl).
- Bundesamt für Statistik BFS (2024a): Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/zids.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Bundesamt für Statistik BFS (2024b): Integrationsindikatoren. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationsindikatoren.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Bundesamt für Statistik BFS (2024c): Längsschnittanalysen im Bildungsbereich. Bildungsverläufe der 16- bis 25- jährigen Personen aus dem Asylbereich. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik BFS (2024d): Sozialhilfebeziehende. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Bundesamt für Statistik BFS (2024e): Sozialhilfeverlauf der Kohorte neuer Asylsuchender 2016. URL <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/33106210>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Bundesamt für Statistik BFS (2025): Längsschnittanalysen im Bildungsbereich (LABB). URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/erhebungen/labbb.html>, abgerufen am 5. Juni 2025.
- Council of Europe (2025): European Qualifications Passport for Refugees, Education. URL <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Der Bundesrat (2020): Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381). Bern.
- Der Bundesrat (2022): Frühe Sprachförderung in der Schweiz Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018. Bern.
- Ecoplan (2014): Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs. Schlussbericht. Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA).
- Ecoplan (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz.

- Ecoplan (2018): Schwankungstauglichkeit im neuen Asylsystem. Konzept zum Umgang mit hohen und tiefen Gesuchseingängen nach der Neustrukturierung, zuhander der AG Neustrukturierung. . Konzeptpapier, bereinigte Fassung.
- Ecoplan (2024): Geschlechtsspezifische Unterschiede in der Integration von Migrantinnen und Migranten. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM).
- Ecoplan und KEK-Beratung (2020): Sans-Papiers im Kanton Zürich. Bern.
- EJPD, VBS, KKJPD, SODK (2016): Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung von Bund und Kantonen im Bereich Asyl.
- Eurostat (2021): EU - Labour Force Survey microdata 1983-2020, release 2021.
- Evaluationsgruppe Status S (2023): Evaluationsgruppe Status S. Bericht vom 26. Juni 2023.
- Evaluationsgruppe Status S (2024): Evaluationsgruppe Status S. Bericht zum Folgemandat vom Juni 2024.
- Grob, Alexander; Schächinger Tenés, Leila T.; Bühler, Jessica C.; u. a. (2019): Erste Erkenntnisse zur Wirksamkeit früher obligatorischer Sprachdiagnostik- und Sprachfördermassnahmen bei Kindern mit Deutsch als Zweitsprache. Überprüfung mittel- und langfristiger Effekte der flächendeckenden Sprachstanderfassung vor und nach der obligatorischen Sprachförderung im Kanton Basel-Stadt im Hinblick auf schulische Entwicklungsverläufe zwischen 2009 und 2018. Universität Basel. Fakultät für Psychologie.
- Hainmueller, Jens (2012): Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies. In: Political Analysis, 20, 1, 25–46.
- Hanselmann, Beat (2024): Arbeitskräfte für die Baubranche ein neues Qualifizierungsprogramm. In: Gebäudehülle, 4.
- Interface (2023): Evaluation des Einsatzes der Unterstützungspools und Temporärarbeitskräfte zur Bewältigung der Ukraine-Krise im SEM. Bericht zuhander des Staatssekretariats für Migration (SEM).
- kibesuisse (2024): Kanton Thurgau: «Selektives Obligatorium vorschulische Sprachförderung» (SOVS) ist in der Umsetzung. URL <https://www.kibesuisse.ch/news-detail/kanton-thurgau-selektives-obligatorium-vorschulische-sprachfoerderung-sovs-ist-in-der-umsetzung>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK und Staatssekretariat für Migration SEM (2020): Monitoring IAS - Gesamtkonzept.
- National Coalition Building Institute Schweiz (2025): Bildung für Alle Präsentationen, NCBI Schweiz. URL https://ncbi.ch/bildung-fuer-alle/tagung_praesentationen_downloads/, abgerufen am 4. Juni 2025.
- OECD (2023): Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees. . OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2024): Geflüchtete in der Sozialhilfe: Integrationsagenda zeigt Wirkung.
- Schweizerischer Gemeindeverband (2022): Evaluationsgruppe Status S: Zwischenbericht; Stellungnahme des SGV.

Schweizerischer Gemeindeverband (2024): Evaluation Status S (Vorsitz a. Regierungsrat Urs Hofmann).

Schweizerischer Städteverband (2024): Anhörung in der Evaluationsgruppe Status S vom 22.01.2024: Antwort des Schweizerischen Städteverbands zum Fragenkatalog.

Schweizerischer Städteverband (2025): Asyl+Status S: Punktuelle Angaben und Aussagen aus einigen Städten. Dokument zuhanden von Ecoplan.

Schweizerischer Städteverband und Städteinitiative Sozialpolitik (2022): Geflüchtete aus der Ukraine in der Schweiz - Situation und Handlungsbedarf aus Sicht der Städte.

SODK, KKJPD, SEM (2018): Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl. Schwankungstauglichkeit und Notfallplanung.

Staatssekretariat für Migration (2023): Bundesrat nimmt Konzept für eine zukünftige Aufhebung des Schutzstatus S zur Kenntnis. URL <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=97984>, abgerufen am 3. Juni 2025.

Staatssekretariat für Migration (2024): Fachbericht Programm S: Aktualisierung 2024. Umsetzung der Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S im Frühjahr 2024. Bern.

Staatssekretariat für Migration (2025): Bundesrat will Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S weiter verbessern. URL <https://www.news.admin.ch/de/newnsb/wOP8w2N2zIMRvR6WEIp3w>, abgerufen am 3. Juni 2025.

Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Behandlungsstrategie des SEM im Asylbereich.

Staatssekretariat für Migration SEM (2023a): Pilotprogramm «Frühzeitige Sprachförderung (FSF)», Abgeschlossene Programme und Projekte von nationaler Bedeutung (PPnB). URL <https://www.ejpd.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/innovation/abgeschlossen.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Staatssekretariat für Migration SEM (2023b): Schlussbericht KIP 2 Kantonale Integrationsprogramme 2018–2021.

Staatssekretariat für Migration SEM (2024a): Ausbildungssituation junger vorläufig Aufgenommener und anerkannter Flüchtlinge, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.fedpol.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/monitoring/ausbildung-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Staatssekretariat für Migration SEM (2024b): Entwurf der Anträge an den Asylausschuss (dem Asylausschuss nicht unterbreitet) der Arbeitsgruppe Schwankungstauglichkeit und Kosteneffizienz - AP2.

Staatssekretariat für Migration SEM (2024c): Erwerbssituation von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.bj.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/monitoring/erwerb-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Staatssekretariat für Migration SEM (2024d): Standortbestimmung KIP 3.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025a): Bezüge zwischen Kriminalität und Migration. Eine Auslegeordnung.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025b): Erledigungen von Primärgesuchen und 24hV aus Sicht Dublin und Rückkehr. Einige Kennzahlen 2024.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025c): Gesellschaftliche Teilhabe von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/monitoring/teilhabe-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025d): Grundlagen zur Planung und Inbetriebnahme von temporären und dauerhaften BAZ.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025e): Mögliche Massnahmen und Handlungsoptionen zur Entlastung des Asylsystems von nicht-schutzbedürftigen Personen.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025f): Monatliches Reporting Kennzahlen Stand Ende Dezember 2024. Bern-Wabern.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025g): Monitoring Asylsystem. Bericht 2024. Bericht der AG Monitoring Asylsystem zuhanden von EJPD, KKJPD und SODK. [Entwurf].

Staatssekretariat für Migration SEM (2025h): Pendenzen von vorzeitigen Kantonsaustritten nach Art. 24 Abs. 6 AsylG und Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025i): Rückkehr Vollzug von AIG-Wegweisungen seit 2019.

Staatssekretariat für Migration SEM (2025j): Schutzstatus S: Vorschläge. Anlass: Auftrag im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Gesamtstrategie Asyl zur Erstellung eines Fact Sheets zum Schutzstatus S.

Staatssekretariat für Migration SEM: Wie gestalten die Kantone die spezifische Integrationsförderung? Auswertung der kantonalen Eingaben für die KIP 3. Bern.

Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJP)D und Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018): Faktenblatt 2 zur Neustrukturierung Asyl: Asylverfahren.

UNHCR; Ipsos SA Switzerland und Staatssekretariat für Migration SEM (2023): Intentions and perspectives of refugees from Ukraine in Switzerland.

Vogt, Franziska; Stern, Suzanne und Fillietaz, Laurent (2022): Frühe Sprachförderung: Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation. St.Gallen, Zürich, Genève, Pädagogische Hochschule St.Gallen, Infrans, Université de Genève, S. 189 Seiten.