



22 ottobre 2018

---

# **Monitoraggio del sistema d'asilo**

## **Rapporto 2017**

---

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

## Indice

1. Introduzione.....	3
1.1. Obiettivi del riassetto del settore dell'asilo.....	3
1.2. Mandato.....	3
1.3. Rapporto sulle attività di monitoraggio 2017 .....	4
2. Schema generale.....	6
3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2017 .....	8
3.1. Domande d'asilo .....	8
3.2. Durata delle procedure d'asilo .....	10
3.3. Orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili .....	12
3.4. Percentuale di ricorsi .....	15
3.5. Grado di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo .....	17
3.6. Soccorso d'emergenza .....	19
3.7. Partenze e rimpatri .....	23
3.8. Tempi di esecuzione .....	25
3.9. Tasso di attività di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti .....	27
3.10. Ripercussioni del modello di compensazione sulla distribuzione e sui costi .....	30
3.11. Note sull'economicità del riassetto dal punto di vista della Confederazione e dei Cantoni .....	31

# 1. Introduzione

## 1.1. Obiettivi del riassetto del settore dell'asilo

Il riassetto del settore dell'asilo punta a raggiungere i seguenti obiettivi:<sup>1</sup>

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

## 1.2. Mandato

Nella dichiarazione congiunta rilasciata in occasione della Conferenza sull'asilo del 28 marzo 2014<sup>2</sup>, Confederazione, Cantoni e associazioni mantello delle Città e dei Comuni hanno stabilito di «*attenersi in linea di principio al sistema di finanziamento attualmente in uso*» e «*di [dover] verificare, nell'ambito delle attività di monitoraggio periodiche,*

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### 1.3. Rapporto sulle attività di monitoraggio 2017

Il presente rapporto sulle attività di monitoraggio contiene un elenco riassuntivo dei principali indicatori e delle valutazioni tecniche per lo sviluppo del settore dell'asilo nel 2017. Nel rapporto vengono considerati i seguenti dodici indicatori chiave:

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

**Monitoraggio sistema d'asilo: rapporto 2017**

Riferimento/Pratica n. COO.2180.101.7.735790.14595

L'analisi e la valutazione dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo saranno effettuate nel 2019, dopo il passaggio al nuovo sistema, sulla base dei dati economici di riferimento allora disponibili (cfr. note riportate alla fine del presente rapporto).

## 2. Schema generale

Nel 2017 il settore dell'asilo è risultato nel complesso equilibrato – a parte il numero di domande d'asilo nettamente inferiore rispetto al valore programmato. Non si osservano nuovi sviluppi suscettibili di compromettere il riassetto del settore dell'asilo nel lungo periodo.

Il numero di domande d'asilo nel 2017 è stato pari a 18 088, situandosi nettamente al di sotto del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno, programmato per il riassetto del settore dell'asilo.<sup>4</sup>

L'analisi della durata delle procedure dell'esercizio regolare e della fase di test nel periodo 2014-2017 conferma una volta ancora che con il riassetto del settore dell'asilo è possibile accelerare le procedure.

Nel 2017 la quota di protezione, pari al 57,5%, si è situata al di sopra del valore medio osservato a medio e lungo termine. Questa quota di protezione piuttosto alta indica che rispetto al passato in Svizzera vengono presentate relativamente poche domande d'asilo infondate, il che coincide con gli obiettivi del riassetto del settore dell'asilo.

Nella fase di test la percentuale dei ricorsi è stata anche nel 2017 nettamente inferiore rispetto all'esercizio regolare. Questo conferma i risultati della valutazione della fase di test, in base alla quale le decisioni della SEM sono generalmente ben accette, ovvero che la protezione giuridica rafforzata nella fase di test concorre a renderle ben accette.

A fronte della diminuzione delle domande d'asilo nel 2017 è stato possibile chiudere alcuni alloggi temporanei della Confederazione; il grado di utilizzo dei centri della Confederazione si è attestato in media annua al 51%.

Anche nel 2017 è emerso che le persone che nella fase di test sono state inserite in una procedura celere percepiscono molto più raramente il soccorso d'emergenza rispetto alle persone oggetto di una procedura nell'esercizio regolare. Le procedure celeri, ma anche le attività di consulenza mirate, concernenti il rimpatrio e la valutazione delle opportunità, e di consulenza giuridica, incidono positivamente sulla disponibilità a partire e sulla fruizione del soccorso d'emergenza.

Nel 2017 il numero complessivo di partenze e di uscite dal processo d'asilo e dal sostegno all'esecuzione dopo la procedura d'asilo si è attestato più o meno ai livelli del 2014 e del 2015, tuttavia con un numero nettamente inferiore di partenze autonome sotto il controllo delle autorità e un numero nettamente maggiore di partenze non controllate. Qui risiede la principale causa del calo della percentuale di partenze osservato nel 2017, percentuale che per definizione comprende esclusivamente le partenze avvenute sotto il controllo delle autorità.

Nel 2017 la durata dell'esecuzione degli allontanamenti si è confermata pressappoco ai livelli degli anni precedenti. Grazie all'avvio immediato del processo esecutivo dopo una decisione di asilo negativa senza diritto a rimanere, il riassetto del settore dell'asilo ridurrà di circa 120 giorni la durata media dell'intero processo.

Dal 2014 la percentuale media di occupazione tra persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti (ossia senza contare i richiedenti l'asilo) si muove al di sotto del 30%, tuttavia con la ripresa di una leggera tendenza al rialzo dal 2016 a oggi. È pertanto lecito attendersi che il riassetto produrrà un effetto positivo sull'integrazione professionale delle persone provenienti dal settore dell'asilo contestualmente alla velocizzazione delle procedure, sempreché anche le strutture cantonali vengano impostate in modo da offrire alle persone attribuite ai Cantoni e inserite nella procedura ampliata opportunità abbastanza elevate di

---

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

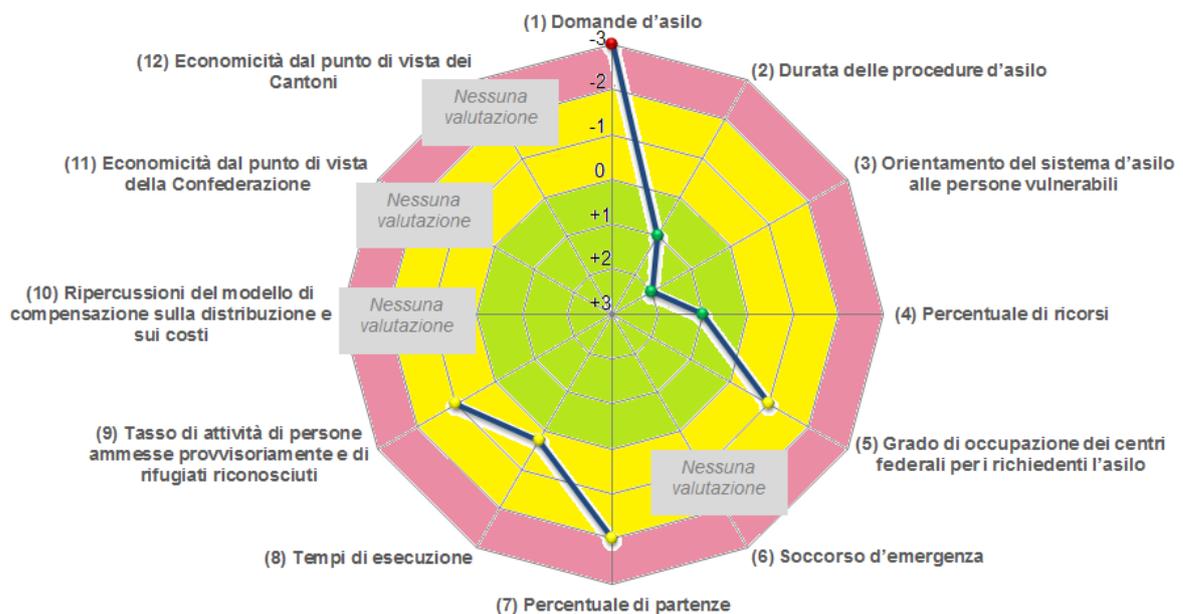
rimanere in Svizzera e in modo quindi da poter avviare quanto prima possibile le misure integrative.

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

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

La panoramica sotto forma di diagramma a ragnatela, qui sotto, riassume l'evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2017, periodo di riferimento del rapporto.

**Figura 1: Evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2017**



**Guida alla lettura:** il grafico a ragnatela sopra illustrato si serve di una scala di valutazione a 7 livelli che consente di effettuare una rapida stima di tutti gli ambiti oggetto del monitoraggio. Il grafico prevede dodici indicatori di monitoraggio e in linea di massima quanto più alto è il punteggio di un indicatore sulla scala di valutazione, migliore è considerata la relativa situazione. Il punteggio di +3 (parte centrale del grafico) corrisponde alla situazione ideale. Un punteggio pari a 0 (primo cerchio esterno alla parte verde centrale del grafico) corrisponde alla situazione normale. I punteggi da +3 a 0 sono contrassegnati dal colore verde secondo un sistema a semaforo. Le situazioni che si situano a un livello peggiore o pari a quello normale, ma che comunque non rientrano tra quelle critiche, sono valutate con un punteggio compreso tra -1 e -2, con il colore giallo. Per le situazioni critiche si utilizza il punteggio -3 (cerchio più esterno del grafico) e il colore simbolico rosso. **La suddivisione della griglia di valutazione relativa ai singoli indicatori chiave e la valutazione degli sviluppi nell'anno 2017 sono descritte nei rispettivi capitoli del rapporto sulle attività di monitoraggio.**

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

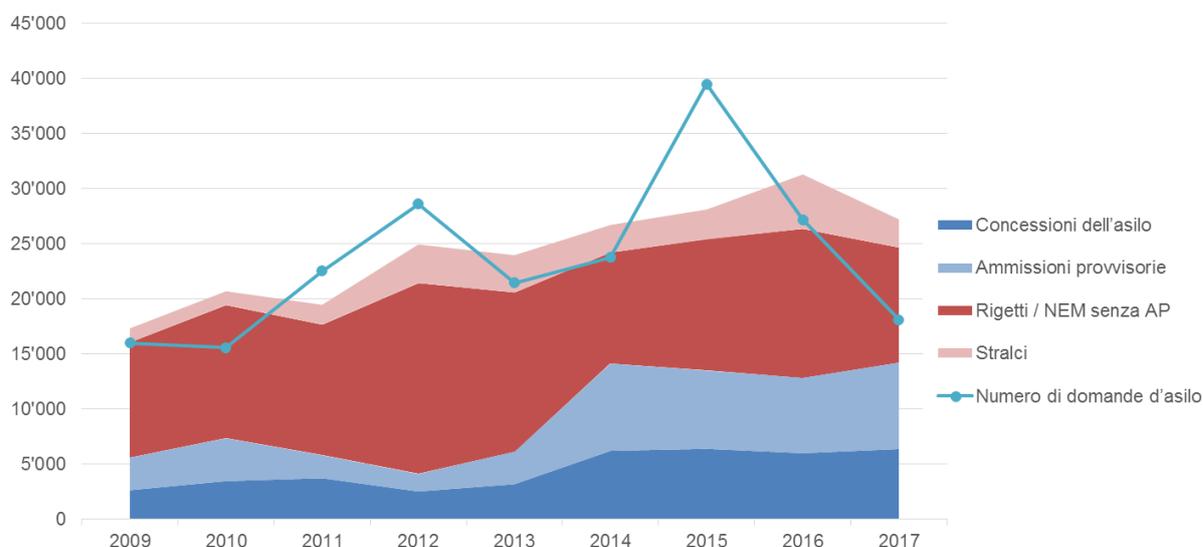
Il soccorso d'emergenza è oggetto di analisi nel presente rapporto sulle attività di monitoraggio ma non è sottoposto a valutazione; dato il passaggio al sistema delle somme forfetarie per il soccorso d'emergenza, tale ambito sarà oggetto di valutazione solo dopo l'entrata in vigore del progetto di riassetto. Considerato che il futuro modello di compensazione non è ancora in vigore, anche le relative ripercussioni sulla distribuzione e sui costi non potranno essere valutate. L'analisi e la valutazione dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo dal 2019, dopo il passaggio al nuovo sistema, sulla base dei dati economici di riferimento allora disponibili.

## 3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2017

### 3.1. Domande d'asilo

Il numero di domande d'asilo nel 2017 è stato pari a 18 088, situandosi ben al di sotto del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno<sup>5</sup>, programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Questo calo di oltre un terzo (-33,5%) rispetto al 2016 va ricondotto in primis a due elementi: da un lato, nel 2016 il numero di domande d'asilo è stato influenzato dalla migrazione secondaria in provenienza dall'Afghanistan, dalla Siria e dall'Iraq. Nel 2017 questo fenomeno è perlopiù venuto a mancare. Dall'altro lato, il calo della migrazione attraverso il Mediterraneo centrale osservato dalla metà di luglio 2017 ha fatto diminuire drasticamente il numero di domande d'asilo in provenienza dall'Africa subsahariana. Nel 2017 la percentuale di domande d'asilo trattate in Svizzera rispetto al totale delle domande d'asilo presentate in Europa si è attestata al 2,5%, confermandosi così a un livello molto basso. Questo valore così basso in Svizzera è dovuto anche alle procedure relativamente rapide previste per le persone appartenenti a gruppi di Paesi con basse percentuali di riconoscimento (Balcani, Africa settentrionale e occidentale), all'applicazione coerente delle procedure Dublino e all'esecuzione coerente degli allontanamenti da parte dei Cantoni. Occorrerà monitorare da vicino l'evoluzione futura delle domande d'asilo, determinata principalmente in maniera esogena.

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



Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Nel 2017 la SEM ha evaso in prima istanza 27 221 domande d'asilo, ossia 4 078 in meno (-13%) rispetto al 2016 (31 299 evasioni in prima istanza). Il principale determinante di questa diminuzione è stato il numero inferiore di stralci (-2 398) e di decisioni di non entrata nel merito (-3 182) rispetto all'anno precedente. Il numero effettivo di domande d'asilo pendenti trattate in prima istanza è diminuito nel 2017 di 7 208 unità (-26%) rispetto al dato di fine 2016 (27 711), passando così a 20 503 persone.

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

Inquadramento nello schema generale: (1) DOMANDE D'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2017	
Valore ipotetico*	Scostamento dal valore ipotetico (verso il basso o verso l'alto)			Forte scostamento dal valore ipotetico (verso il basso o verso l'alto)			Valore nel 2017	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500)	<18 500 0 >29 500	18 088 domande d'asilo	3
	0	0	0	0	0			
	25 000 (+/- 500)	26 000 (+/- 500)	27 000 (+/- 500)	28 000 (+/- 500)	29 000 (+/- 500)			

\* inteso come valore programmato

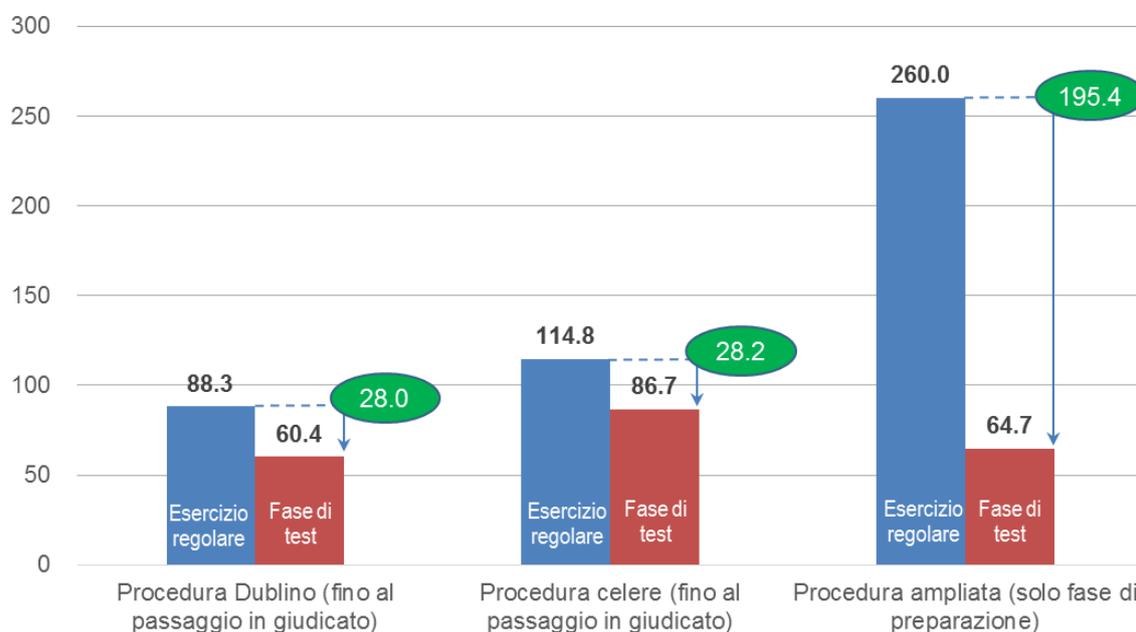
Nota: per quanto riguarda le domande d'asilo si tratta di un parametro determinato principalmente in maniera esogena (condizione quadro) e pertanto non è da intendersi come valore target in senso stretto. Il valore ipotetico di 24 000 domande d'asilo all'anno corrisponde al valore programmato per il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

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

### 3.2. Durata delle procedure d'asilo

L'analisi della durata delle procedure dell'esercizio regolare e della fase di test nel periodo 2014-2017 conferma che con il riassetto del settore dell'asilo è possibile accelerare le procedure. L'effetto di accelerazione medio della fase di test rispetto all'esercizio regolare, pari a 28,0 giorni per le procedure Dublino e a 195,4 giorni per le procedure ampliate, è addirittura nettamente superiore all'effetto di accelerazione osservato nell'ambito della valutazione della fase di test (procedure Dublino: 21,0 giorni; procedure ampliate: 127,3 giorni). Nelle procedure celeri si registra, al contrario, un leggerissimo calo dell'effetto di accelerazione medio rilevato rispetto alla valutazione della fase di test, che passa così da 28,4 giorni a 28,2 giorni. Questo risultato è dovuto soprattutto al fatto che nell'esercizio regolare è diminuita la durata delle procedure per i casi di priorità 1.

**Figura 3: Durata media delle procedure d'asilo ed effetto di accelerazione della fase di test rispetto all'esercizio regolare** (espressa in giorni fino al passaggio in giudicato; secondo le categorie di casi; coorti 2014-2017 senza ponderazione al 31.12.2017)



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

Inquadramento nello schema generale: (2) DURATA DELLE PROCEDURE D'ASILO (EFFETTO DI ACCELERAZIONE DELLA FASE DI TEST)								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE						RISULTATO NEL 2017		
Situazione ideale			Situazione auspicata*			Situazione critica	Valore nel 2017	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Effetto di accelerazione molto marcato			Effetto di accelerazione analogo a quello della valutazione della fase di test: proc. Dubl.: 21 giorni proc. cel.: 28 giorni proc. ampl.: 127 giorni			Nessun effetto di accelerazione	Effetto di accelerazione della fase di test: procedura Dublino 28,0 giorni, procedura celere 28,2 giorni, procedura ampliata 195,4 giorni.	+1

\* inteso come valore-obiettivo

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

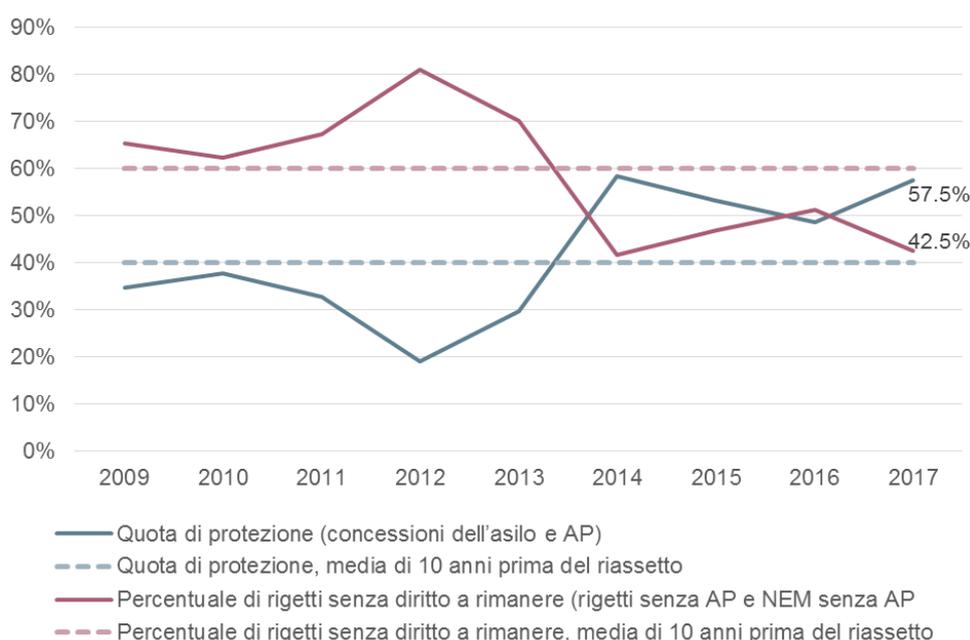
Dopo l'applicazione delle nuove procedure d'asilo nel sistema globale saranno ridefiniti l'indicatore e la griglia di valutazione della durata delle procedure d'asilo (cfr. Introduzione: Evoluzione dei principali interrogativi delle attività di monitoraggio sorti nel corso dell'attuazione delle misure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

### 3.3. Orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili

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

Nel 2017 la quota di protezione<sup>6</sup> è stata pari al 57,5% e quindi superiore alla media dei 10 anni (2008-2017) attestatasi attorno al 40% e notevolmente più alta della media di lungo periodo (1986-2017) pari a circa il 30% che è stata assunta come valore programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Questa quota di protezione piuttosto alta indica che rispetto al passato in Svizzera vengono presentate relativamente poche domande d'asilo infondate. Ciò coincide con gli obiettivi del riassetto del settore dell'asilo ed è da ricondurre tra l'altro all'attuazione coerente della strategia per il trattamento delle domande da parte della SEM.

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



Fonte: SEM

Basandosi sulla statistica sull'asilo non è possibile determinare in via definitiva quante delle domande d'asilo infondate, che in definitiva confluiscono nella percentuale di rigetti delle domande d'asilo senza diritto a rimanere sopra esposta, erano *manifestamente* infondate. Per avvicinarsi al numero di *domande d'asilo manifestamente* infondate si possono considerare i rigetti e le decisioni NEM senza diritto a rimanere che sono riconducibili a domande d'asilo di persone provenienti da Paesi d'origine sicuri<sup>7</sup>, Stati con procedura fast-track e Stati

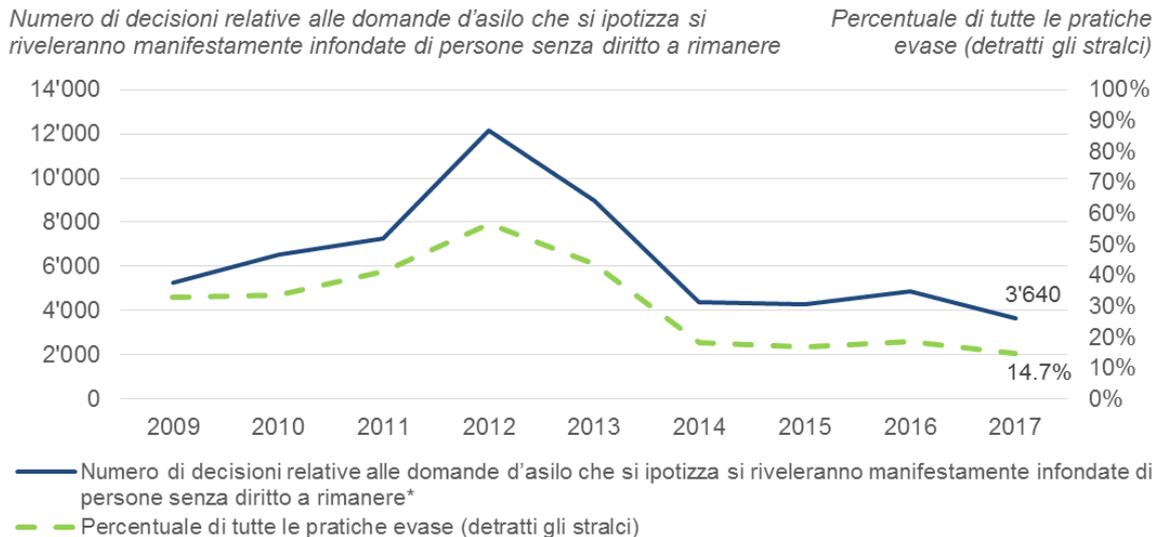
<sup>6</sup> 
$$\text{Quota di protezione} = \frac{\text{Concessioni asilo} + \text{rigetti con AP} + \text{NEM con AP}}{\text{Pratiche evase} - \text{stralci}}$$

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

<sup>7</sup> Cfr. allegato 2 dell'ordinanza 1 sull'asilo (RS 142.311).

con procedura in 48 ore<sup>8</sup>. Queste domande d'asilo sono definite di seguito come domande che «*si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate*».

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



\* Righetti e NEM relativi a persone provenienti da Paesi d'origine sicuri, come da allegato 2 ordinanza 1 sull'asilo, Stati con procedura fast-track e Stati con procedura in 48 ore (secondo la lista degli Stati aggiornata al 31.12.2017): Stati membri UE/AELS, Albania, Algeria, Benin, Bosnia-Erzegovina, Burkina Faso, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, India, Kosovo, Macedonia, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia, Tunisia

Fonte: SEM

Sin dall'introduzione della procedura in 48 ore e della procedura fast-track negli anni 2012/13 sia il numero che la percentuale delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate hanno fatto registrare un calo o si sono mantenuti stabili, il che chiarisce il successo della strategia di trattamento delle domande della SEM. Nel 2017 sono state evase in totale 3 640 domande d'asilo di persone provenienti da Paesi d'origine sicuri, Stati con procedura fast-track e Stati con procedura in 48 ore, disponendo il rigetto o una decisione NEM senza diritto a rimanere. La percentuale di queste domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate rispetto al totale di pratiche evase (detratti gli stralci) è stata nel 2017 pari al 14,7%. Nella tabella che segue i due indicatori per l'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili sono riassunti in un unico valore.

<sup>8</sup> Cfr. <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>.

Inquadramento nello schema generale: (3) ORIENTAMENTO DEL SISTEMA D'ASILO ALLE PERSONE VULNERABILI								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2017	
Situazione ideale			Situazione normale			Situazione critica	Valore nel 2017	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<b>Quota di protezione (ponderazione: 50%)</b>								
>50%	46% (+/- 4%)	38% (+/- 4%)	30% (+4%; -2%)	26% (+/- 2%)	22% (+/- 2%)	<20%	57,5%	+3
<b>Percentuale delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate (ponderazione 50%)</b>								
<7.5%	10% (+/- 2,5%)	15% (+/- 2,5%)	20% (+5%; -2,5%)	30% (+/- 5%)	40% (+/- 5%)	>45%	14,7%	+1
<b>Valutazione generale dell'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili</b>								+2
<p><u>Nota:</u> il valore della quota di protezione nella situazione normale corrisponde al valore programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Tutti gli altri valori sono basati su dati storici e sull'obiettivo concreto del progetto di riassetto del settore dell'asilo di ridurre l'incentivo a presentare domande d'asilo manifestamente infondate. Il delta tra il 100% e la somma della quota di protezione e della percentuale di domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate corrisponde alle domande d'asilo infondate che tuttavia non sono (non si ipotizza si riveleranno) manifestamente infondate.</p>								

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

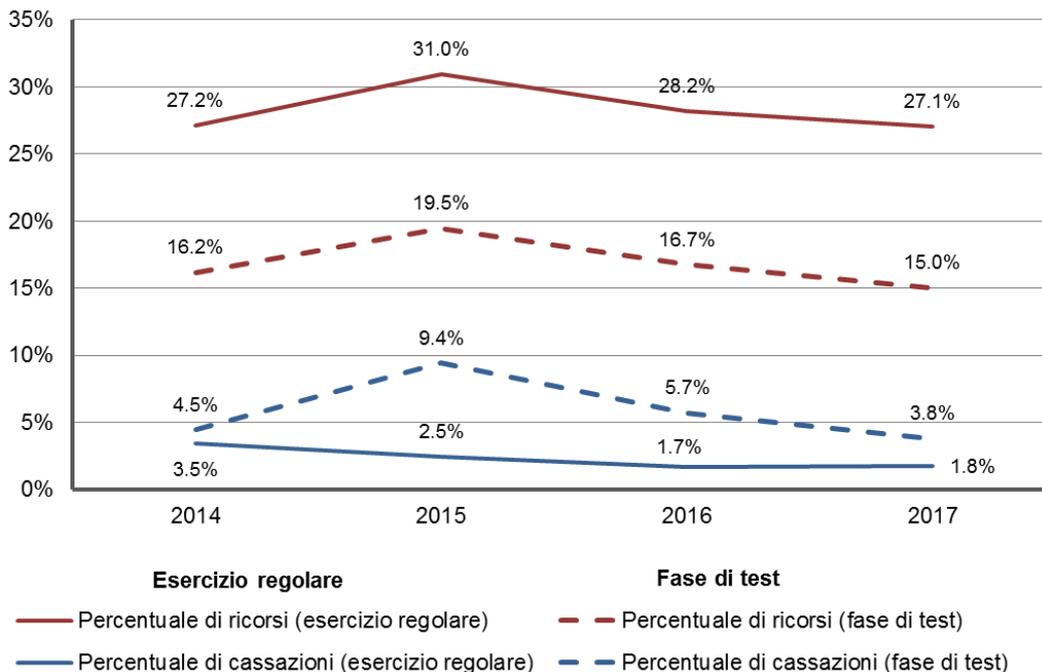
### 3.4. Percentuale di ricorsi

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

La curva della percentuale di ricorsi registrata nel 2017 conferma i risultati della valutazione della fase di test, in base alla quale le decisioni della SEM sono generalmente ben accette e/o incentivate dalla protezione giuridica rafforzata nella fase di test. La percentuale di ricorsi nella fase di test è nettamente inferiore rispetto all'esercizio regolare. L'esperienza maturata nella fase di test mostra inoltre che i ricorsi sono presentati in modo più mirato e sono valutati di qualità da «buona» a «ottima». Questo spiega peraltro anche la quota di decisioni in cassazione leggermente più elevata osservata contestualmente alla fase di test rispetto all'esercizio regolare: nella fase di test sono interposti meno ricorsi ma con una quota di successo più elevata. Grazie all'intervento della rappresentanza legale nelle procedure di prima istanza è possibile individuare tempestivamente gli eventuali errori già in questo stadio e talora eliminarli. Tutto ciò contribuisce ad alleggerire il lavoro del TAF.

La quota bassa delle decisioni in cassazione nell'esercizio regolare e nella fase di test attesta l'elevata qualità delle decisioni della SEM.

**Figura 6: Percentuale di ricorsi e di cassazioni**



Fonte: SEM (dati SIMIC aggiornati al 18.02.2018)

Va precisato che - fintantoché sussistono ancora pendenze presso il TAF - le percentuali di cassazioni rilevate per le singole coorti annuali possono aumentare ulteriormente con durate di rilevamento crescenti. Ciò riguarda soprattutto la coorte 2017 che, essendo riferita a un solo anno, presenta un periodo di misura molto breve.

Inquadramento nello schema generale: (4) PERCENTUALE DI RICORSI								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2017	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2017	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<10%	12% (+/- 2%)	16% (+/- 2%)	20% (+/- 2%)	24% (+/- 2%)	28% (+/- 2%)	>30%	15,0% nella fase di test (27,1% nell'esercizio regolare)	+1

\* inteso come valore-obiettivo

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

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

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

Alla fine del 2017 la Confederazione disponeva di circa 4 100 posti di alloggio, cifra corrispondente all'80% per cento circa della capacità auspicata per il riassetto del settore dell'asilo (5 000 posti). Di questi posti tuttavia solo circa 2 500 si trovavano nei centri federali permanenti per i richiedenti l'asilo che rientrano nella capacità permanente programmata per il riassetto del settore dell'asilo. Le strutture e gli alloggi temporanei che sono stati predisposti nel corso dell'attuazione del piano d'emergenza per il superamento di situazioni straordinarie in materia di asilo (e che vengono effettivamente gestite anche solo in casi d'emergenza), rappresentano al momento una percentuale considerevole della capacità totale a disposizione della Confederazione. Attualmente la distribuzione regionale di queste strutture non coincide con la distribuzione regionale auspicata con il riassetto del settore dell'asilo. Se queste strutture dovessero essere utilizzate transitoriamente, perché al momento del passaggio del sistema al nuovo settore dell'asilo ristrutturato non sono ancora disponibili sufficienti capacità nelle strutture permanenti, gli alloggi temporanei dovrebbero essere trattati come siti di ubicazione di centri federali e compensati di conseguenza. Il modello di compensazione per il progetto del riassetto del settore dell'asilo è in linea di principio idoneo a determinare una compensazione adeguata.

Grazie al calo delle domande d'asilo registrato nel 2017 è stato possibile chiudere alcuni alloggi temporanei della Confederazione; il grado di utilizzo si è attestato a una media annua del 51%.

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

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



Fonte: SEM

Inquadramento nello schema generale: (5) GRADO DI OCCUPAZIONE DEI CENTRI FEDERALI PER I RICHIEDENTI L'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**						RISULTATO NEL 2017		
Grado di occupazione con elevata tendenza all'oscillazione *	Scostamento dal valore-obiettivo (verso il basso o verso l'alto)			Forte scostamento dal valore-obiettivo (verso il basso o verso l'alto)			Valore nel 2017	Valutazione sulla base della griglia
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
85% (+/- 2,5%)	75-82,5% o 87,5-90%	70-74% o 91-93%	60-69% o 94-95%	40-59% o 96-100%	<40% o 101-120%	<40% per oltre un anno o >120%	51% in media all'anno	1

\* inteso come valore-obiettivo

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

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

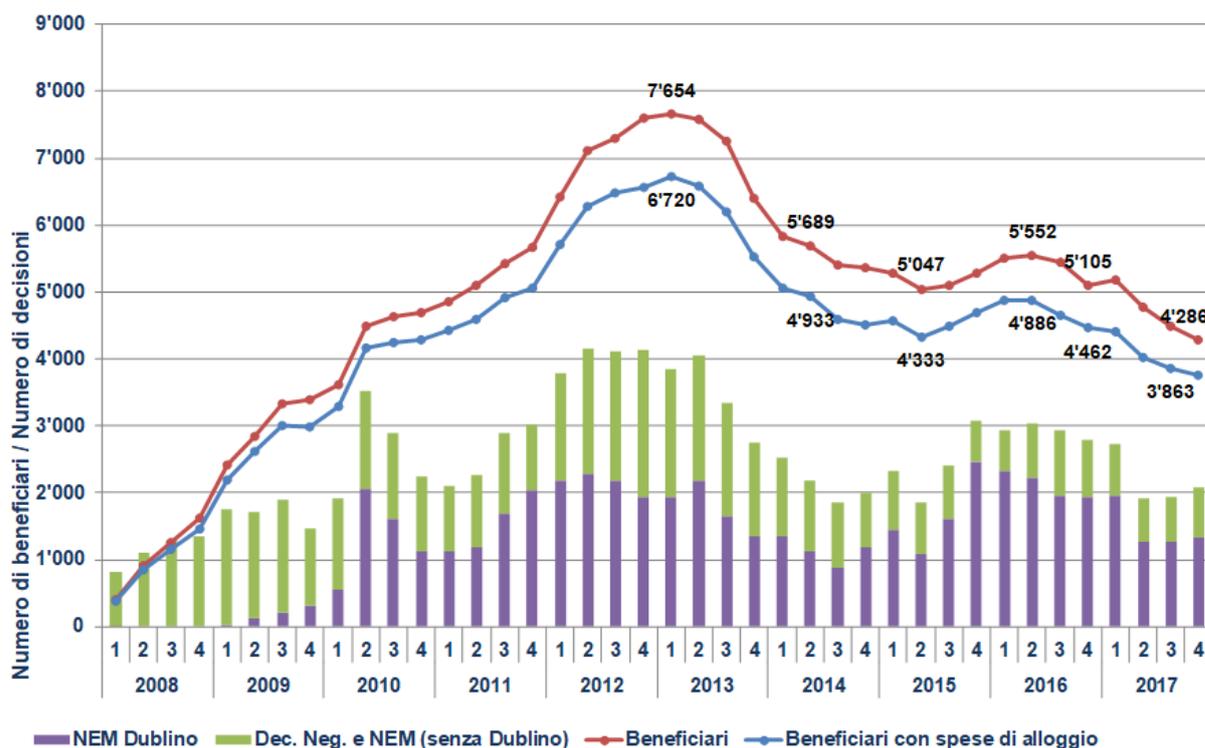
### 3.6. Soccorso d'emergenza

Le seguenti considerazioni riassumono i risultati chiave emersi dal rapporto sul *monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale nel periodo in esame 2017*<sup>9</sup>.

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

Il grafico seguente mostra l'evoluzione del numero di beneficiari del soccorso d'emergenza. Tra il secondo trimestre 2015 e il secondo trimestre 2016 il numero dei beneficiari è aumentato. Uno dei motivi di questo aumento è il numero nettamente più elevato di decisioni di allontanamento con termine di partenza fissato passate in giudicato. Dal secondo trimestre 2016 il numero di beneficiari tende nuovamente a diminuire. Ciò è dovuto, da un lato, alla proporzione straordinariamente elevata di NEM Dublino emanate tra la fine del 2015 e gli inizi del 2016, che ha generato un leggero aumento del numero di beneficiari la cui durata di percezione è di molto inferiore a quella delle persone oggetto di una DNEG o di altre NEM. Dall'altro lato, anche il numero di decisioni erogate fino al secondo trimestre 2017 è diminuito.

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



Fonte: Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale

Dall'inizio di gennaio 2014 la SEM sperimenta nella fase di test di Zurigo nuovi iter procedurali celeri. Nel 2017, 88 persone oggetto di una NEM o di una DNEG erogata nella fase di test hanno generato costi di soccorso d'emergenza per complessivi 632 931 franchi. Anche i risultati relativi al soccorso d'emergenza sono positivi. Le persone che nella fase di test sono

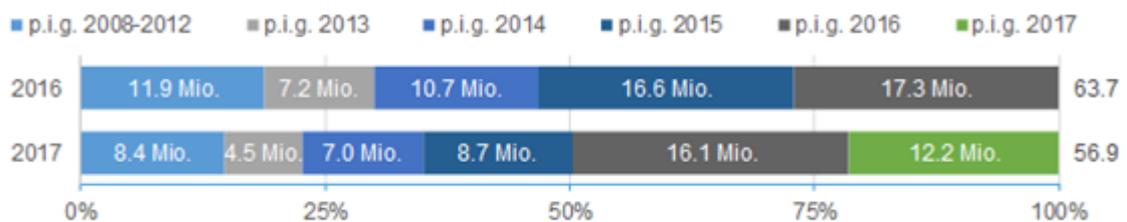
<sup>9</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>.

state inserite in una procedura celere percepiscono molto più raramente il soccorso d'emergenza rispetto alle persone trattate con una procedura nell'esercizio regolare. Come già indicato nella valutazione della fase di test, le procedure celeri, ma anche le attività di consulenza mirate, concernenti il rimpatrio e la valutazione delle opportunità, e di consulenza giuridica, incidono positivamente sulla disponibilità a partire e sulla fruizione del soccorso d'emergenza.

Tra il 2014 e fine 2017 215 persone provenienti dalla fase di test hanno fruito del soccorso d'emergenza, in media per 96 giorni. Tale dato corrisponde al 10% di tutte le persone allontanate la cui decisione di non entrata nel merito o la decisione negativa sia passata in giudicato in questo periodo nella fase di test. Nell'esercizio regolare<sup>10</sup> il 40% di tutte le persone con una decisione passata in giudicato hanno fruito, nello stesso periodo, del soccorso d'emergenza, in media per 61 giorni.

Nel periodo in esame i costi per il soccorso d'emergenza (senza considerare le persone con domanda multipla) hanno rappresentato 56,9 milioni di franchi, di cui 12,2 milioni di franchi sono stati versati a persone la cui decisione è passata in giudicato nel 2017.

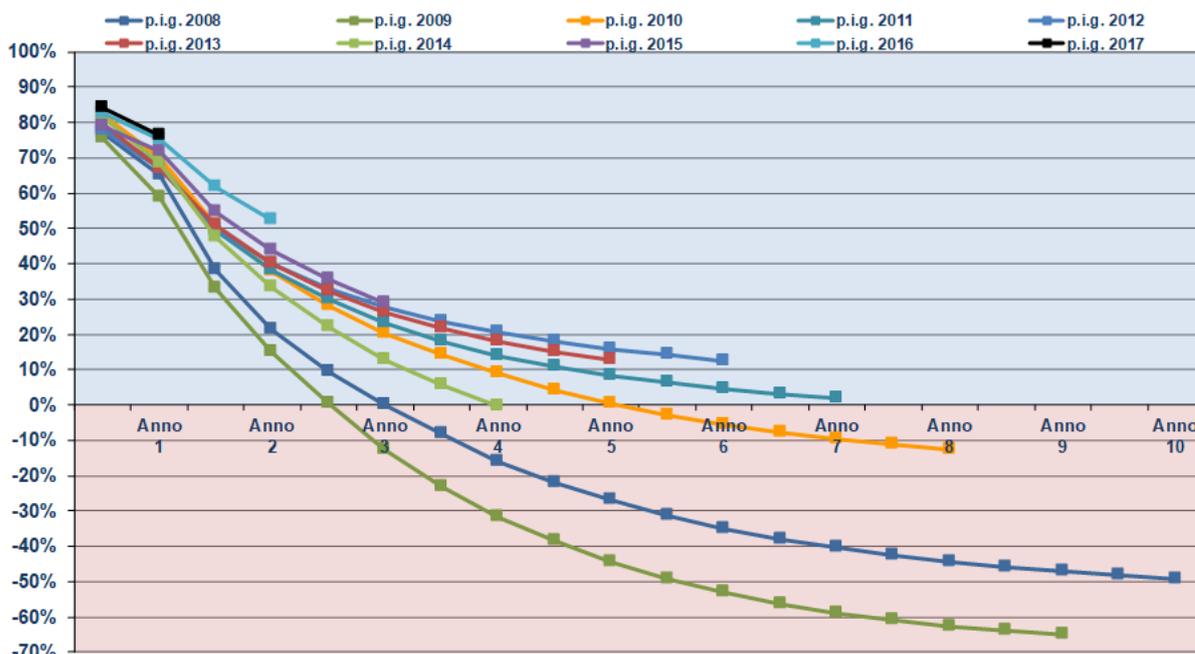
**Figura 9: Costi del soccorso d'emergenza nel 2016 e 2017 in base all'anno di passaggio in giudicato**



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

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

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



Fonte: Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale

Dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2017, il costo medio per decisione è infatti di 5 399 franchi (con le domande multiple: 5 634) mentre la somma forfettaria media per il soccorso d'emergenza versata dalla Confederazione è di 6 077 franchi. Le sovvenzioni della Confederazione sono finora complessivamente sufficienti per coprire i costi del soccorso d'emergenza dei Cantoni previsti dalla legge.<sup>11</sup>

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

<sup>11</sup> I seguenti fattori di costo non vengono tenuti in considerazione: spese di amministrazione e gestione; costi del personale addetto all'assistenza; costi di integrazione o per programmi occupazionali; costi pubblici indiretti (polizia, tribunali, sanità, scuola, ecc.); costi del soccorso d'emergenza di un Cantone superiori alla media, che sono riconducibili a un sistema di soccorso d'emergenza troppo allettante (nessuna verifica sistematica della situazione d'emergenza, alloggi o prestazioni troppo invitanti, ecc.); mancata volontà di procedere all'esecuzione o mancata accettazione politica del concetto del blocco dell'aiuto sociale.  
Cfr. Ufficio federale della migrazione (2007): Disposizioni di esecuzione relative alla revisione parziale delle legge sull'asilo del 16 dicembre 2005; rapporto concernente la modifica delle ordinanze 1, 2 e 3 sull'asilo e l'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione degli stranieri (OEAE), p. 31 seg., [https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1394/rapporto%20AsylV\\_VVWA.pdf](https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1394/rapporto%20AsylV_VVWA.pdf)

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

Inquadramento nello schema generale: (6) SOCCORSO D'EMERGENZA								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE						RISULTATO NEL 2017		
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica		
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3	Valore nel 2017	Valutazione sulla base della griglia
Ancora da definire			<b>A partire dal 2019 sulla base della revisione dell'OAsi 2:</b> <u>Proc. Dublino:</u> 10% * 80 giorni <u>Proc. celere:</u> 33% * 122 giorni <u>Proc. ampl.:</u> 66% * 182 giorni			Ancora da definire	A partire dal 2019: prodotto della percentuale di fruizione per la durata della fruizione, differenziato per tipo di procedura, in conformità all'art. 29 dell'OAsi 2 revisionata <sup>13</sup>	Nessuna valutazione prima del riassetto del settore dell'asilo

\* inteso come valore-obiettivo

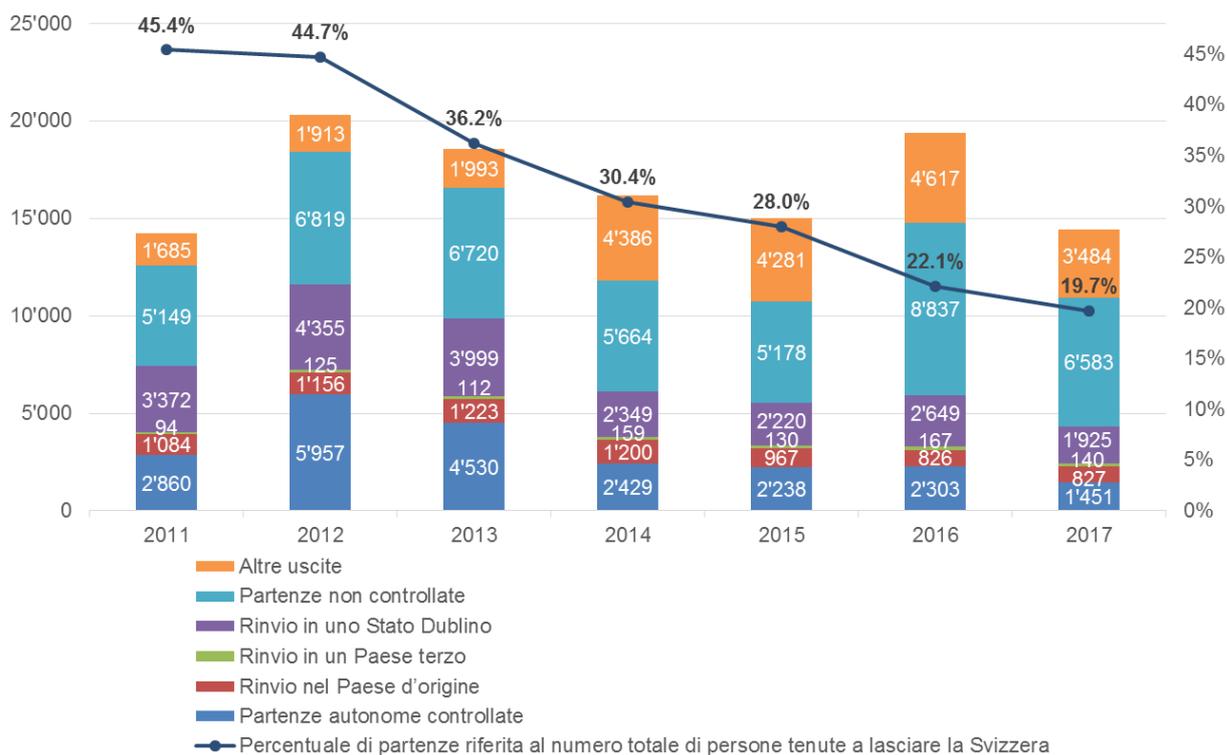
Nota: la griglia di valutazione sarà definita in un secondo momento (entro il 2019) dal gruppo di accompagnamento del monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale (art. 30 cpv. 1 OAsi 2). I valori-obiettivo qui indicati per la situazione normale corrispondono ai valori della riveduta ordinanza 2 sull'asilo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

<sup>13</sup> Cfr. [https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend\\_asylg\\_neustruktur/paket-3/entw-asylv2-i.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/paket-3/entw-asylv2-i.pdf).

### 3.7. Partenze e rimpatri

Nel 2017 il numero complessivo di partenze e di uscite dal processo d'asilo e dal sostegno all'esecuzione dopo la procedura d'asilo si è attestato più o meno ai livelli del 2014 e del 2015, tuttavia con un numero nettamente inferiore di partenze autonome sotto il controllo delle autorità e un numero nettamente maggiore di partenze non controllate. Questa evoluzione è poi la causa principale del calo della percentuale di partenze<sup>14</sup> nel 2017, in relazione alla quale per definizione vengono conteggiate unicamente le partenze controllate. Nel quadro della valutazione della fase di test è emerso che la quota di partenze non controllate nella fase di test è stata più alta rispetto all'esercizio regolare. Per tale motivo la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo, quale parte della protezione giuridica nella fase di test, fa in modo che i richiedenti l'asilo siano in grado di valutare meglio e più rapidamente l'esito della procedura d'asilo che li riguarda o, in caso di domande d'asilo infondate, la mancanza di prospettive. Inoltre i richiedenti sanno generalmente meglio quando sarà notificata loro la decisione definitiva, giacché viene sottoposta loro previamente, per parere, una bozza della stessa. Sono state quindi adottate varie misure con il Canton Zurigo. Per esempio la notifica di una decisione viene coordinata con l'avvio dell'esecuzione dell'allontanamento al fine di ridurre il rischio di partenze non controllate. Le persone entrate in clandestinità nella procedura Dublino vengono inoltre inserite sistematicamente nelle liste di segnalazione dei soggetti da arrestare, in modo che nel momento in cui escono dalla clandestinità possano essere immediatamente arrestate.

**Figura 10: Uscite dal processo d'asilo e dal sostegno all'esecuzione dopo la procedura d'asilo**



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

<sup>14</sup> La percentuale di partenze qui considerata corrisponde alla quota di persone che hanno lasciato il Paese con partenze controllate nell'anno di riferimento (vale dire persone partite volontariamente e persone rimpatriate) rispetto al totale delle persone tenute a lasciare la Svizzera (la cui domanda d'asilo è stata respinta con decisione passata in giudicato) e di persone che desiderano lasciare il Paese.

Inquadramento nello schema generale: (7) PERCENTUALE DI PARTENZE								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2017	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2017	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40%	36-40%	31-35%	26-30%	21-25%	16-20%	<16%	19,7%	-2

\* inteso come valore-obiettivo

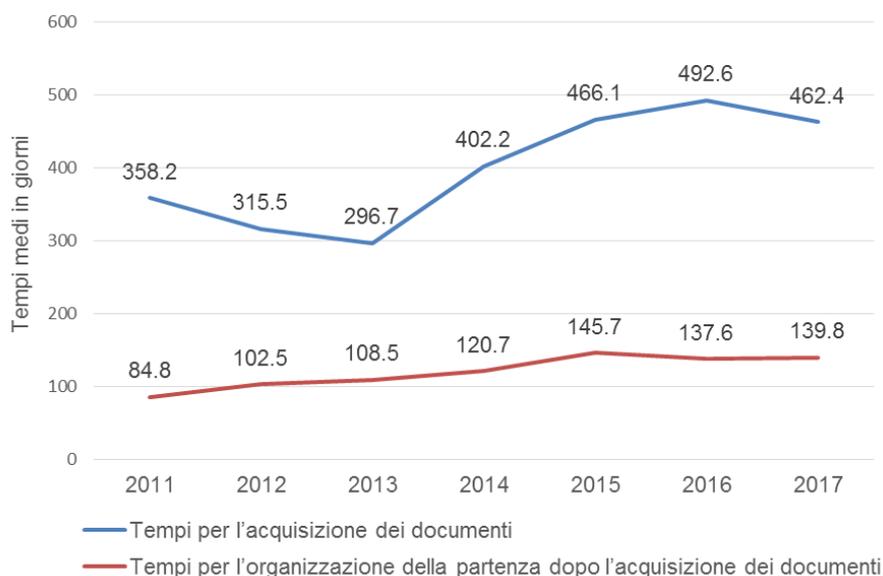
Nota: si considera qui la percentuale di partenze riferita al numero totale di persone tenute a lasciare la Svizzera. I valori-obiettivo e la portata della griglia di valutazione si basano su dati storici e sui valori empirici della SEM. Essi sono considerati un target ambizioso ma pur sempre realistico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

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

### 3.8. Tempi di esecuzione

Tendenzialmente i tempi per l'acquisizione dei documenti e per l'organizzazione della partenza sono cresciuti negli anni scorsi. I tempi per l'acquisizione dei documenti dipendono soprattutto dal comportamento dei Paesi d'origine e delle persone che sono tenute a lasciare la Svizzera. Nel 2012 e nel 2013 il numero di partenze, superiore alla media, di persone desiderose di rimpatriare nei Paesi balcanici non soggetti all'obbligo di visto (in particolare Macedonia e Serbia) e in Tunisia, ha avuto effetti positivi sui tempi acquisizione dei documenti. I tempi per l'ottenimento di un documento dai Paesi d'origine che negli ultimi anni hanno procurato il maggior numero di documenti di viaggio, sono al contrario cresciuti. Questa interdipendenza è importante anche per quanto riguarda i tempi necessari per organizzare la partenza dopo l'acquisizione dei documenti.

**Figura 11: Tempi per l'acquisizione dei documenti e l'organizzazione della partenza**



Fonte: SEM

Va precisato che se è vero che da un lato il riassetto del settore dell'asilo consentirà di accorciare sensibilmente la durata complessiva del processo d'asilo, dall'altro lato non vi saranno ripercussioni dirette sulla durata del processo di esecuzione dell'allontanamento. I tempi per l'acquisizione dei documenti dipende soprattutto dalla disponibilità a cooperare dei Paesi d'origine e delle persone tenute a lasciare la Svizzera. L'ottenimento dei documenti è inoltre particolarmente problematico in determinati Paesi d'origine e molto probabilmente questi problemi continueranno a sussistere anche dopo l'attuazione del riassetto del settore dell'asilo. La Svizzera cura tuttavia costanti colloqui con i principali Paesi d'origine dei migranti e nutre un interesse a migliorare la cooperazione nel settore del ritorno o a formalizzarla contestualmente ad accordi di riammissione conclusi con questi Stati. Nell'aprile 2018, per esempio, il nostro Paese ha siglato un accordo di riammissione con la Mongolia.

Nel progetto di riassetto del settore dell'asilo sarà invece introdotta una novità riguardante il processo di esecuzione che sarà ora istruito direttamente dopo una decisione di asilo negativa senza diritto a rimanere. Pertanto in questi casi, nei centri federali per i richiedenti l'asilo che svolgono anche funzione di centri di procedura, il colloquio in vista della partenza sarà tenuto entro 24 ore e subito dopo verrà avviata la procedura per il sostegno all'esecuzione con acquisizione dei documenti. Nell'esercizio regolare attualmente in vigore si nota come sempre che dopo il passaggio in giudicato di una decisione negativa, ovvero di non entrata

nel merito con obbligo di partenza trascorrono in media ancora circa 127,7 giorni prima che i Cantoni presentino alla SEM l'istanza di sostegno all'esecuzione. Con il riassetto del settore dell'asilo il processo parziale che dal passaggio in giudicato della decisione si estende fino all'inizio del sostegno all'esecuzione verrà abbreviato, per cui la durata complessiva del processo d'asilo, e di conseguenza della permanenza totale in Svizzera dei richiedenti l'asilo che non hanno diritto a rimanere, si ridurrà considerevolmente; per quanto riguarda il processo di esecuzione stesso (acquisizione dei documenti e organizzazione della partenza) non si attendono invece riduzioni sostanziali.

Inquadramento nello schema generale: (8) TEMPI DI ESECUZIONE								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE							RISULTATO NEL 2017	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2017	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<b>Tempi per l'acquisizione dei documenti (ponderazione: 25%)</b>								
<301 giorni	301-350 giorni	351-400 giorni	401-450 giorni	451-500 giorni	501-550 giorni	>550 giorni	462,4 giorni	-1
<b>Tempi per l'organizzazione della partenza (ponderazione: 75%)</b>								
<76 giorni	76-100 giorni	101-125 giorni	126-150 giorni	151-175 giorni	176-200 giorni	>200 giorni	139,8 giorni	0
<b>Valutazione complessiva dei tempi di esecuzione</b>								-0,25
* inteso come valore-obiettivo								
<p><u>Nota:</u> la durata dell'esecuzione funge da indicatore già nel quadro del piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF). I valori-obiettivo sono stati definiti analogamente a quanto avvenuto per il PICF basandosi su dati storici e valori empirici. Essi sono considerati un target ambizioso ma pur sempre realistico e raggiungibile. I tempi per l'organizzazione della partenza sono molto meno legati a fattori esterni (disponibilità alla cooperazione delle autorità dei Paesi d'origine) rispetto a quelli necessari per l'acquisizione dei documenti. La Confederazione e i Cantoni possono avere un'influenza maggiore in questo ambito, per cui all'organizzazione della partenza viene attribuito un peso maggiore (75%) rispetto all'acquisizione dei documenti (25%).</p>								

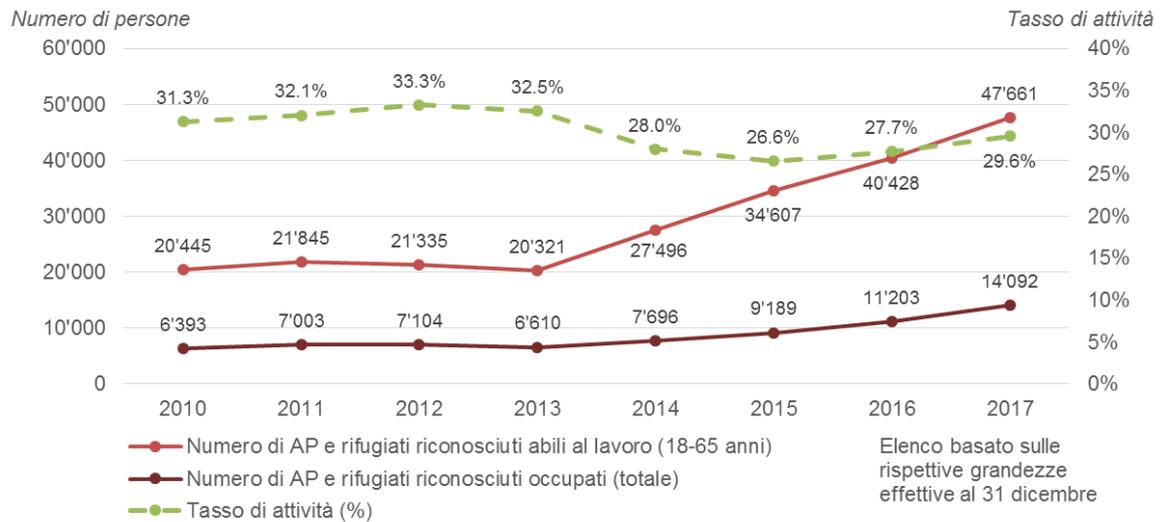
### 3.9. Tasso di attività di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti

Il tasso di attività medio delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti (ossia senza considerare i richiedenti l'asilo) è sin dal 2014 inferiore al 30%, tuttavia dal 2016 ha ripreso ad aumentare. A partire dal 2013 il numero di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *occupati*, è salito da circa 6 600 a circa 14 100 persone. Ciò può essere indicativo dell'efficacia del rafforzamento delle misure adottate da Confederazione e Cantoni per il miglioramento dell'integrazione professionale di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente. Nello stesso periodo, a causa dei flussi migratori che hanno continuato a essere sostenuti in Svizzera, è comunque aumentato anche il numero effettivo di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *abili al lavoro*, che è così passato da circa 33 600 persone a circa 47 700. A fine 2017 erano pertanto disoccupati circa 29 200 persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti, abili al lavoro. In termini relativi, il numero effettivo di occupati è aumentato quasi in misura identica a quello delle persone abili al lavoro.

La necessità di intervento resta quindi, come sempre, molto alta. Il mantenimento e il potenziamento delle misure per la promozione dell'integrazione professionale è pertanto imprescindibile. A tale scopo la Confederazione e i Cantoni hanno concordato un'agenda comune in materia d'integrazione (Agenda Integrazione) che prevede maggiori investimenti, obiettivi concreti e un processo d'integrazione vincolante per tutti i soggetti coinvolti. L'Agenda Integrazione è stata approvata il 23 marzo 2018 dalla Conferenza dei governi cantonali e adottata il 25 aprile 2018 dal Consiglio federale. Nella stessa seduta, il Collegio esecutivo ha inoltre deciso di aumentare la somma forfettaria per l'integrazione destinata ai Cantoni. Infine, la Confederazione e i Cantoni intendono analizzare insieme e a breve gli effetti disincentivanti nel sistema di finanziamento del settore dell'asilo.

In vista del riassetto del settore dell'asilo si può presupporre che l'integrazione professionale delle persone provenienti dal settore dell'asilo migliorerà a seguito dell'accelerazione delle procedure, a condizione che anche le strutture nei Cantoni vengano organizzate in modo da garantire alle persone loro affidate, trattate in procedura ampliata, una probabilità ugualmente alta di rimanere in Svizzera e che quindi vengano avviate il più rapidamente possibile le misure d'integrazione.

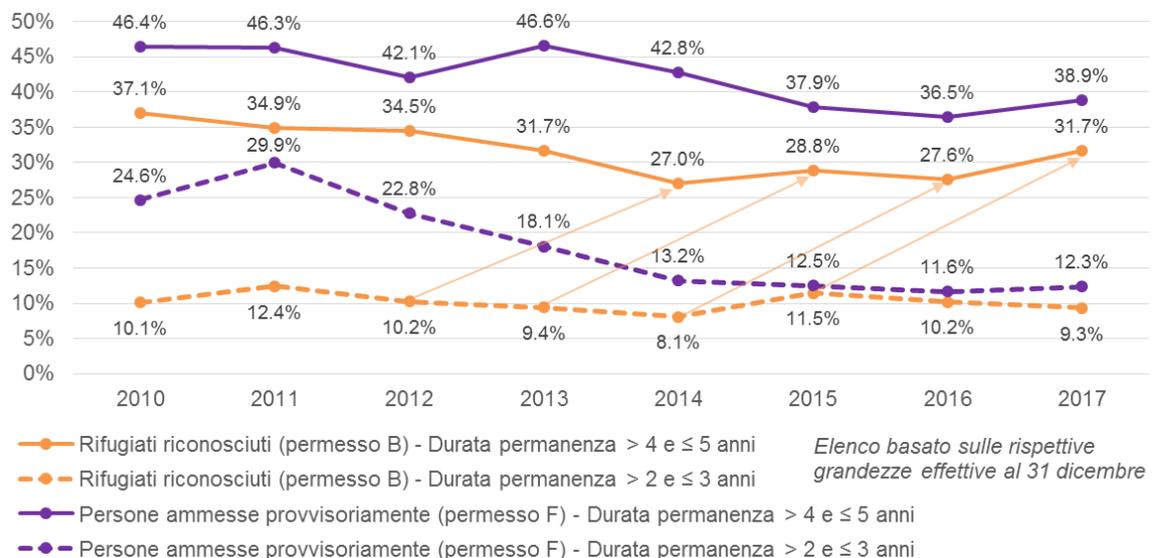
**Figura 12: Integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente (permesso F) e dei rifugiati riconosciuti con decisione d'asilo positiva (permesso B) (senza richiedenti l'asilo con permesso N)**



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

Il tasso di attività medio sopra indicato (calcolato in funzione del numero di permessi di lavoro rilasciati) dipende in misura considerevole dalle entrate e dalle uscite oscillanti nel gruppo e dal gruppo delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti. Come ulteriore parametro si può quindi ricorrere al tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente, che al momento della misura si trovavano rispettivamente da tre e cinque anni in Svizzera. Alla fine del 2017 il tasso di attività dei rifugiati riconosciuti residenti da tre anni in Svizzera ammontava al 9,3%, quello dei rifugiati riconosciuti residenti da cinque anni al 31,7%. Le persone ammesse provvisoriamente con tre anni di permanenza in Svizzera presentavano un tasso di attività del 12,3%, valore che con cinque anni di permanenza era pari al 38,9%.

**Figura 13: Tasso di attività di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti con concessione dell'asilo nel loro terzo e quinto anno di permanenza in Svizzera**



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

Il tasso di attività (inferiore rispetto all'inizio degli anni 2010) delle persone ammesse provvisoriamente che sono in Svizzera da tre e cinque anni può probabilmente essere spiegato con l'aumento del numero effettivo di persone *non occupate* provenienti dal settore dell'asilo (vedi sopra) che (permanendo invariate le altre condizioni) determina un inasprimento della concorrenza sul mercato del lavoro per ogni persona in cerca di impiego, proveniente dal settore dell'asilo<sup>15</sup>.

Contestualmente all'Agenda integrazione la Confederazione e i Cantoni hanno concordato diversi obiettivi ([www.integrationsagenda.ch](http://www.integrationsagenda.ch)). Per quanto riguarda l'attività lucrativa è stato convenuto che dopo sette anni la metà (50%) delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti in età adulta dovrà essere integrata durevolmente nel mercato del lavoro primario. È stato inoltre convenuto che cinque anni dopo l'arrivo in Svizzera due terzi delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti di età compresa tra i 16 e i 25 anni starà frequentando una formazione post-obbligatoria; con questo obiettivo ci si propone di incoraggiare i giovani e i giovani adulti a seguire una formazione post-obbligatoria che accresca le loro opportunità di trovare un impiego durevole. Confederazione e Cantoni hanno inoltre deciso di sviluppare uno strumento di monitoraggio per verificare il conseguimento di questi obiettivi. Lo strumento non si baserà unicamente sul numero di permessi di lavoro, bensì anche su altri dati. Non appena sarà disponibile il monitoraggio dell'Agenda integrazione, le informazioni centrali in esso contenute potranno confluire nel presente monitoraggio del sistema d'asilo.

Inquadramento nello schema generale: (9) TASSO DI ATTIVITÀ DI PERSONE AMMESSE PROVVISORIAMENTE E RIFUGIATI RICONOSCIUTI NEL LORO QUINTO ANNO DI PERMANENZA IN SVIZZERA								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2017	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore a fine 2017	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>52,5%	50% (+/- 2,5%)	45% (+/- 2,5%)	40% (+/- 2,5%)	35% (+/- 2,5%)	30% (+/- 2,5%)	<27,5%	Media ponderata per AP / R: 35,8%	-1

\* inteso come valore-obiettivo

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

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

<sup>15</sup> Nei confronti di dati che contemplano più di un anno occorre notare che vengono considerate di volta in volta differenti coorti di ingressi, nello specifico quelle di persone che al momento del rilevamento soggiornano da tre anni in Svizzera. La composizione (p.es. in base all'età o al Paese d'origine) dei gruppi di persone presi in esame varia di anno in anno, con effetti sul successo dell'integrazione professionale. I tassi di attività rappresentati non tengono inoltre in considerazione le persone ammesse provvisoriamente che hanno già ottenuto un permesso di dimora (permesso B) tramite la regolamentazione dei casi di rigore e nemmeno i rifugiati riconosciuti in possesso di un permesso di domicilio (permesso C).

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

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

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

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

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

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

Nel quadro del processo budgetario (preventivo per gli anni 2019 e seguenti), le ripercussioni finanziarie del riassetto del settore dell'asilo saranno documentate all'attenzione del Parlamento<sup>16</sup>, sempre che possano essere realizzate durante il primo anno di attuazione (ossia prima della fase consolidata del nuovo sistema). In questo contesto occorrerà considerare che il passaggio al nuovo sistema non avverrà a inizio anno bensì il 1° marzo 2019.

---

<sup>16</sup> «[...] nel preventivo 2019 sono considerati anche i primi risparmi realizzabili grazie alla velocizzazione delle procedure d'asilo (circa 46 mio. attraverso la riduzione delle spese amministrative e la differenziazione degli importi forfettari per il soccorso d'emergenza sulla base delle categorie di decisione, nonché ulteriori 43 mio. circa nell'ambito delle somme forfettarie globali).»

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