



Berna, novembre 2015

---

# **Valutazione della fase di test**

## **Sintesi dei risultati della valutazione**

---

---

La presente sintesi dei risultati della valutazione è stata approvata da tutti i valutatori esterni nell'ambito di una procedura di consultazione.

## Indice

<b>Management Summary</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Introduzione</b> .....	<b>4</b>
1.1 Riassetto del settore dell’asilo .....	4
1.2 Fase di test .....	4
1.3 Valutazione .....	5
<b>2 Quesiti, iter procedurale e metodologia</b> .....	<b>7</b>
2.1 Quesiti relativi alla valutazione della fase di test .....	7
2.2 Iter procedurale e metodologia .....	7
<b>3 Risultati della valutazione della fase di test</b> .....	<b>9</b>
<b>3.1 Accelerazione delle procedure d’asilo</b> .....	<b>9</b>
3.1.1 Durata delle procedure .....	9
3.1.2 Capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi .....	10
3.1.3 Partenze ed esecuzione degli allontanamenti .....	11
3.1.4 Fruitori del soccorso di emergenza .....	12
<b>3.2 Economicità del riassetto del settore dell’asilo</b> .....	<b>13</b>
<b>3.3 Qualità delle procedure d’asilo</b> .....	<b>14</b>
3.3.1 Qualità delle procedure e delle decisioni .....	14
3.3.2 Protezione giuridica .....	15
3.3.3 Gruppi vulnerabili .....	15
3.3.4 Valutazione medica .....	16
3.3.5 Ricorsi .....	16
3.3.6 Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno .....	17
3.3.7 Effetti sui collaboratori della SEM .....	18

## Management Summary

L'ordinanza sullo svolgimento delle fasi di test del 4 settembre 2013 prevede che la SEM proceda a una valutazione della fase di test per il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). La fase di test è stata sottoposta a tale valutazione da parte di quattro soggetti esterni incaricati dalla SEM.

La valutazione esterna è pervenuta alla conclusione che la **fase di test funziona regolarmente** e che il relativo modello gestionale è idoneo ad essere attuato in tutto il Paese.

La fase di test ha determinato una notevole **accelerazione delle procedure** (pari a circa il 39%) rispetto all'esercizio regolare. La valutazione ha confermato che con il riassetto del settore dell'asilo si può conseguire un'accelerazione delle procedure. Una notevole accelerazione presuppone che le procedure siano svolte con tutti gli attori «sotto lo stesso tetto», senza dover necessariamente effettuare attribuzioni ai Cantoni. Il riassetto del settore dell'asilo farà aumentare, grazie a maggiori capacità di alloggio a livello federale, la percentuale di queste **procedure svolte «sotto lo stesso tetto»**. Un ulteriore fattore di accelerazione è risultato essere il **cadenzamento delle procedure d'asilo**.

Nel settore dell'**esecuzione degli allontanamenti** si può affermare che i richiedenti senza prospettiva di rimanere in Svizzera lasciano la fase di test più velocemente rispetto all'esercizio regolare, con partenze controllate o non controllate. Le persone oggetto di una decisione d'allontanamento provenienti dalla fase di test hanno fruito del soccorso d'emergenza molto più raramente e per tempi più brevi rispetto ai richiedenti l'asilo allontanati che sono stati sottoposti a una procedura dell'esercizio regolare. Non è possibile valutare in via definitiva gli effetti a lungo termine sulla fruizione del soccorso di emergenza e sul numero elevato di persone partite senza controlli («entrate in clandestinità»). Restano anche da verificare le effettive ripercussioni su Confederazione e Cantoni nelle località che ospiteranno i futuri Centri di partenza.

La valutazione effettuata conferma sostanzialmente l'**economicità del riassetto del settore dell'asilo** dal punto di vista della Confederazione. Il calcolo dell'economicità convalida l'ipotesi che il riassetto del settore dell'asilo porti a una significativa accelerazione delle procedure e, nel medio termine, a un notevole risparmio di costi. Anche nel calcolo dell'economicità dalla prospettiva dei Cantoni si presuppongono risparmi netti annui pari a 91,88 milioni di CHF per i Cantoni.

L'intensificazione dell'attività di **protezione giuridica** contribuisce a migliorare gli aspetti della legalità, dell'efficienza, della credibilità e dell'accettazione della procedura d'asilo nella fase di test. L'accelerazione della procedura non ha avuto ripercussioni negative sulla **qualità delle decisioni**, anzi la presenza dei rappresentanti legali e la prossimità fisica degli attori coinvolti nelle procedure della fase di test ha migliorativo migliorato la qualità della procedura d'asilo. Come risultato, nella fase di test è stata osservata una **bassa quota di ricorsi**. Si tiene inoltre debito conto delle esigenze delle **persone vulnerabili**. L'informazione precoce e esauriente e l'attività di consulenza sull'attuale **offerta di aiuti al ritorno** durante la fase di test hanno determinato una maggiore fruizione degli aiuti stessi.

Nella fase di test sussistono altre possibilità di miglioramento per quanto riguarda l'introduzione di un **sistema di programmazione informatizzato** che integri tutti i soggetti coinvolti e di una **gestione mirata delle fluttuazioni a breve termine** nelle domande d'asilo.

Infine, la **struttura del colloquio preliminare consultivo** deve essere ulteriormente verificata ed eventualmente adeguata sotto il profilo delle garanzie procedurali e di una prassi applicativa uniforme.

---

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

# 1 Introduzione

## 1.1 Riassetto del settore dell'asilo

Nel suo messaggio sul riassetto del settore dell'asilo del 3 settembre 2014<sup>2</sup> il Consiglio federale propone una serie di misure per accelerare le procedure d'asilo a fronte di una garanzia di equità e legalità e conseguire così risparmi sui costi a medio termine.

La maggioranza delle procedure d'asilo deve concludersi celermente, con decisione passata in giudicato, all'interno dei **centri regionali della Confederazione**. A tale scopo i **principali soggetti coinvolti nella procedura d'asilo** devono lavorare **nello stesso luogo** (in particolare gli addetti all'alloggiamento dei richiedenti l'asilo, il personale della SEM responsabile dei processi chiave della procedura d'asilo, i consulenti, i rappresentanti legali e gli addetti alla consulenza per il ritorno). Le procedure devono inoltre svolgersi rapidamente secondo un calendario predefinito (**procedura cadenzata**).

Per svolgere le procedure celeri in maniera equa e conforme ai principi dello stato di diritto, occorre riconoscere ai richiedenti l'asilo, come misura di accompagnamento, il diritto di avvalersi gratuitamente della **consulenza** sulla procedura d'asilo e della **rappresentanza legale**. I richiedenti l'asilo devono inoltre essere informati tempestivamente e in dettaglio sull'**offerta di aiuti al ritorno** disponibile.

Il riassetto del settore dell'asilo persegue i seguenti obiettivi:

- svolgere le procedure d'asilo e l'esecuzione degli allontanamenti **rapidamente e nel rispetto dello Stato di diritto**;
- continuare a garantire la **tutela delle persone bisognose di protezione ed integrarle** quanto prima in Svizzera;
- **ridurre gli incentivi** a depositare domande d'asilo manifestamente infondate e lottare contro gli abusi nel settore dell'asilo;
- potenziare in modo durevole la **credibilità del settore dell'asilo**.

## 1.2 Fase di test

L'efficacia della nuova procedura d'asilo cadenzata è testata nell'ambito di una fase pilota e a tale scopo la SEM ha aperto un nuovo centro di procedura a Zurigo nella Förrlibuckstrasse. La cosiddetta **fase di test** ha preso il via il 6 gennaio 2014 e durerà al massimo fino al 28 settembre 2019<sup>3</sup>. I richiedenti l'asilo che sono stati attribuiti alla fase di test secondo il principio di casualità<sup>4</sup>, sono alloggiati nella vicina area Juch della città di Zurigo, che dispone di circa

---

<sup>2</sup> *Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014*, FF 2014 6917.

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

Originariamente la fase di test sarebbe dovuta durare al massimo fino al 28 settembre 2015. Con la modifica del 26 settembre 2014 della legge sull'asilo (*Proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo*, RS 14.025) e il decreto del Consiglio federale del 5 giugno 2015 la fase di test è stata prorogata fino al 28 settembre 2019.

Questa decisione renderà possibile un ulteriore miglioramento delle procedure d'asilo celeri in vista dell'attuazione del riassetto. Inoltre, gli investimenti effettuati nella fase di test potranno essere utilizzati più a lungo, riducendo così i costi d'ammortamento. La fase di valutazione non viene invece prolungata.

<sup>4</sup> Non vengono attribuiti alla fase di test (1) i richiedenti che hanno già affrontato una procedura d'asilo in Svizzera con esito negativo (domande presentate per la seconda volta e istanze di riesame), (2) i richiedenti con proce-

300 letti. Ogni anno i circa 30 collaboratori della SEM trattano durante la fase di test all'incirca 1 300 - 1 400 domande d'asilo.

I nuovi richiedenti l'asilo che giungono nella fase di test devono ora affrontare innanzitutto una **fase preparatoria** della durata massima di 21 giorni (per i casi Dublino massimo 10 giorni) finalizzata a svolgere gli accertamenti preliminari richiesti dalla procedura d'asilo, a informare esaurientemente i richiedenti l'asilo sui diritti loro spettanti e i doveri richiesti durante la procedura, a indurli se possibile a rimpatriare volontariamente e a fornir loro una consulenza mirata in tal senso oltre che ad assegnare loro un rappresentante legale per la preparazione della procedura. In questa fase si svolgono inoltre le attività di registrazione già previste nell'attuale procedura dei centri di registrazione e procedura (CRP), come ad esempio l'esecuzione delle necessarie valutazioni mediche, l'analisi delle impronte digitali (dattiloscopia) e il relativo confronto con le banche dati nazionali (AFIS) e internazionali (Eurodac), l'accertamento dell'età, la raccolta di dati personali, la conservazione e l'analisi dei mezzi di prova e lo svolgimento di una prima interrogazione sommaria ovvero di un colloquio preliminare consultivo.

Al termine della fase preparatoria, le domande d'asilo sono attribuite a tre diverse procedure e svolte secondo uno specifico calendario:

- (1) **Procedura celere** (quota pianificata nel messaggio: 20%): le domande d'asilo per le quali dopo l'audizione non sono necessari ulteriori accertamenti devono essere trattate in procedura celere secondo un calendario predefinito. Le domande d'asilo trattate in procedura celere devono portare a una decisione passata in giudicato entro 110 giorni e, in caso di decisione negativa, all'esecuzione dell'allontanamento;
- (2) **Procedura Dublino** (quota pianificata nel messaggio: 40%): come avviene già oggi, i casi Dublino per i quali è competente un altro Stato europeo non prevedono lo svolgimento di audizioni. Viene tuttavia effettuata una prima interrogazione ovvero un colloquio preliminare consultivo e concesso il diritto di audizione. Prima della decisione Dublino occorre comunque attendere la risposta del competente Stato Dublino in merito alla domanda di presa o ripresa in carico.
- (3) **Procedura ampliata** (quota pianificata nel messaggio: 40%): la procedura ampliata si applica in particolare alle domande d'asilo per le quali non può essere presa una decisione subito dopo l'audizione, poiché sono necessari ulteriori chiarimenti. Data la loro complessità, le procedure ampliate, terminata la fase preparatoria ed effettuata l'audizione, vengono completate in un momento successivo nella fase di test. Coloro che presentano domanda nella procedura ampliata sono alloggiati, come avvenuto finora, nei Cantoni.

I collaboratori della SEM addetti a tutte le procedure della fase di test si trovano sullo stesso piano dello stesso edificio. Anche gli altri attori chiave della procedura d'asilo - in particolare i consulenti, i rappresentanti legali e i consulenti in vista del ritorno - si trovano nello stesso edificio, anche se separati dai dipendenti della SEM poiché alloggiati a piani diversi.

## 1.3 Valutazione

L'ordinanza sullo svolgimento delle fasi di test del 4 settembre 2013<sup>5</sup> prevede che la SEM proceda a una valutazione della fase di test per il Dipartimento federale di giustizia e polizia

---

dura in corso, (3) i richiedenti che devono rispettare un periodo di attesa di 3 anni, in conformità all'articolo 8 capoverso 3bis LAsi, (4) le persone che dopo il trasferimento Dublino rimpatriano prima dello scadere di 6 mesi e (5) le persone i cui familiari hanno già una procedura d'asilo in corso in un Cantone (unità della famiglia).

<sup>5</sup> Articolo 8 dell'ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo

(DFGP). La fase di test è stata sottoposta a tale valutazione da parte di quattro soggetti esterni incaricati dalla SEM.

Inoltre, un gruppo di accompagnamento - composto da esperti del Tribunale amministrativo federale, del DFGP, della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), della Croce Rossa svizzera, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) - ha il compito di analizzare i risultati della fase di test e di elaborare raccomandazioni per le successive fasi di attuazione.

Il 16 febbraio 2015 la SEM ha pubblicato i risultati intermedi della valutazione per il periodo 1 gennaio 2014 - 31 ottobre 2014<sup>6</sup>.

Questo Rapporto sintetizza i risultati conclusivi dell'intero periodo di valutazione, che si è protratto dal 1° gennaio 2014 al 31 agosto 2015.

---

*del 4 settembre 2013* (ordinanza sulle fasi di test, OTest), RS 142.318.1.

<sup>6</sup> I quattro rapporti intermedi di valutazione e un rapporto riassuntivo ufficiale della SEM sono disponibili all'indirizzo <https://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>

## 2 Quesiti, iter procedurale e metodologia

### 2.1 Quesiti relativi alla valutazione della fase di test

La valutazione della fase di test ha lo scopo di fornire informazioni dettagliate sull'accelerazione delle procedure d'asilo e sull'efficacia del nuovo servizio di consulenza e rappresentanza legale ma anche indicazioni sull'organizzazione definitiva del riassetto del settore dell'asilo e sulla relativa economicità. Contemporaneamente, i risultati della valutazione accompagnatoria porteranno a un'ottimizzazione delle procedure già durante la fase di test.

La valutazione della fase di test si basa da un lato su un'analisi economico-gestionale volta a verificare soprattutto gli effetti dell'accelerazione e l'economicità delle nuove procedure e, dall'altro lato, su un'analisi qualitativa che valuta gli effetti del riassetto - inclusi i nuovi servizi di consulenza e rappresentanza legale - sulla qualità della procedura.

In particolare l'**analisi economico-gestionale** della fase di test intende chiarire:

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

La **valutazione qualitativa** della fase di test intende chiarire:

- se i nuovi servizi di consulenza e rappresentanza legale garantiscono procedure d'asilo eque nonostante l'accelerazione degli iter;
- che influenza esercita la procedura celere sulla qualità delle decisioni;
- se e in che misura la consulenza e la rappresentanza legale comportano un incremento dei ricorsi non fondati (falsi incentivi);
- che effetti produce il servizio di consulenza per il ritorno sulla volontà di rimpatrio dei richiedenti l'asilo;
- che effetti produce la nuova procedura sull'esecuzione degli allontanamenti.

### 2.2 Iter procedurale e metodologia

La SEM ha commissionato quattro mandati esterni per la valutazione della fase di test. I mandati 1 e 2 vertono sull'analisi economico-gestionale della fase di test, i mandati 3 e 4 si occupano invece della sua valutazione qualitativa.

Nell'ambito del **mandato** di valutazione 1 è stata eseguita un'**analisi quantitativa** dettagliata **della fase di test** allo scopo di stabilire se e in che misura si possa conseguire, con l'introduzione dei nuovi iter procedurali, una rilevante e apprezzabile ottimizzazione della procedura

d'asilo. E' stato inoltre predisposto un **modello di calcolo economico-gestionale dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo**, che mette a confronto i risparmi conseguiti con l'accelerazione delle procedure e i necessari investimenti in alloggi supplementari nonché i maggiori costi di gestione che l'accelerazione comporta.

Al fine di garantire una sufficiente **comparabilità tra esercizio regolare e fase di test** («confronto tra pari») sono state create categorie di casi comparabili, mentre sono stati esclusi dalla base di calcolo i casi speciali non rappresentativi<sup>7</sup>, suscettibili di comportare delle distorsioni. La base comparativa per le procedure celeri nella fase di test è data dai casi con priorità 1 dell'esercizio regolare (detratti i casi per i quali sono necessari ulteriori accertamenti). La base comparativa per le procedure ampliate nella fase di test è data invece dai casi con priorità 2 dell'esercizio regolare (a cui si aggiungono i casi con priorità 1 che richiedono ulteriori accertamenti). I casi Dublino sono direttamente comparabili tra l'esercizio regolare e la fase di test.

Al **Mandato 2** è stato assegnato un ruolo formativo, consistente nell'identificare i punti deboli emersi nel corso della fase di test e nell'indicare le corrispondenti potenzialità di miglioramento. In particolare sono stati analizzati e ottimizzati i **processi** che si svolgono durante la fase di test (ossia la cooperazione tra la centrale, i CPR, i Cantoni e il TAF della fase di test), la **struttura organizzativa** e l'**interazione tra i vari soggetti** coinvolti nella fase di test ma anche i **flussi di dati** generati durante questa fase. Sotto l'aspetto metodologico questo mandato si basa su un'analisi dettagliata dell'organizzazione dei processi, su un'analisi quantitativa dei dati e su svariate interviste e workshop volti a identificare i campi d'azione e gli approcci migliorativi.

Nell'ambito del **Mandato 3** sono stati analizzati gli **aspetti qualitativi della fase di test**, in particolare quelli inerenti alla fornitura dei servizi e agli effetti della procedura, alle valutazioni mediche, all'esecuzione degli allontanamenti e alla consulenza in vista del ritorno. Dal punto di vista metodologico l'analisi si fonda sull'osservazione delle procedure durante la fase di test, sui colloqui guidati con i soggetti coinvolti e sulla valutazione di decisioni negative in materia di asilo, scelte a caso tra quelle assunte nell'ambito dell'esercizio regolare e della fase di test.

Infine, nel **Mandato 4** sono stati analizzati l'**adeguatezza** e l'**efficacia** (con riferimento alla procedura di prima istanza e alla procedura di ricorso), nonché la **qualità della consulenza e della rappresentanza legale**. Si è verificato in tal modo quale contributo diano la consulenza e la rappresentanza legale al mantenimento degli standard giuridici e alla comprensione, all'accettazione e alla credibilità delle procedure. A tale scopo sono state fatte osservazioni sulle procedure, condotte analisi dei dossier e tenuti colloqui con i soggetti coinvolti nella fase di test, soprattutto con i collaboratori della SEM e i rappresentanti legali. Sono stati inoltre tenuti focus-group con richiedenti l'asilo. Fa parte del Mandato 4 anche una perizia sugli **aspetti giuridici della rappresentanza legale** nella fase di test.

---

<sup>7</sup> Tra questi, ad esempio, i casi avviati prima del 1° gennaio 2014 e conclusi durante il periodo di valutazione (che esistono solo nell'esercizio regolare), le domande multiple (che vengono attribuite esclusivamente all'esercizio regolare), i casi pendenti dagli anni 2014/15 (la cui durata fino alla conclusione non è pronosticabile con certezza), gli stralci, le riprese in carico, le nascite e i casi senza obbligo di audizione (ad es. rilocalizzazioni, minorenni di età inferiore ai 14 anni).

### 3 Risultati della valutazione della fase di test

Questo capitolo illustra i principali risultati della valutazione della fase di test, cominciando con il trattare i dati quantitativi riguardanti l'accelerazione della procedura d'asilo (paragrafo 3.1) e il calcolo dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo (paragrafo 0) e continuando con l'analisi della qualità delle procedure d'asilo nella fase di test (paragrafo 3.3).

#### 3.1 Accelerazione delle procedure d'asilo

##### 3.1.1 Durata delle procedure

Nel periodo oggetto del rapporto, che va dal 1° gennaio 2014 al 31 agosto 2015, i casi trattati nella **fase di test** hanno potuto essere chiusi definitivamente, in media (ponderata, per tutte le categorie di casi), **circa 76,7 giorni prima** che nell'esercizio regolare (**con un'accelerazione pari a circa il 39%**). L'effetto di accelerazione della fase di test rispetto all'esercizio regolare è stato di circa 21 giorni per la procedura Dublino (fino al passaggio in giudicato), circa 28 giorni per la procedura celere (fino al passaggio in giudicato) e circa 127 giorni per la procedura ampliata (fino all'audizione).

Per la **procedura Dublino** si registra un'accelerazione di circa 13 giorni fino alla decisione, mentre nella fase di ricorso e fino al passaggio in giudicato della decisione stessa si consegue un'ulteriore accelerazione di circa 8 giorni (quindi complessivamente circa 21 giorni). Considerato che nella fase di esecuzione si ha un'accelerazione di circa 13 giorni, l'accelerazione complessiva per la procedura Dublino dall'inizio della procedura all'esecuzione dell'allontanamento è di circa 34 giorni. Per la **procedura celere**, l'accelerazione registrata fino alla decisione è di circa 14 giorni; a questi si aggiungono circa 14 giorni guadagnati nella fase di ricorso (che portano il totale a circa 28 giorni) e circa 18 giorni per la fase di esecuzione. In totale, quindi, l'accelerazione conseguita per la procedura celere dall'inizio della procedura all'esecuzione dell'allontanamento assomma a circa 46 giorni. Nel complesso, l'analisi dimostra che l'effetto di accelerazione determinato dalla fase di test si ripartisce in maniera pressoché uniforme tra le fasi esaminate.

Tabella 1: Durata media delle procedure nell'esercizio regolare e nella fase di test (01.01.2014 - 31.08.2015)

	Fase di test	Esercizio regolare	Effetto di accelerazione
Categorie di casi	Durata	Durata	Complessivamente dall'inizio della procedura
<b>Procedura Dublino</b>			
Fino alla decisione	44,4 giorni	57,6 giorni	13,2 giorni
Fino al passaggio in giudicato	58,9 giorni	79,9 giorni	21,0 giorni
Fino all'esecuzione	95,2 giorni	129,0 giorni	33,8 giorni
<b>Procedura celere</b>			
Fino alla decisione	47,2 giorni	60,9 giorni	13,7 giorni
Fino al passaggio in giudicato	58,7 giorni	87,1 giorni	28,4 giorni
Fino all'esecuzione	69,6 giorni	116,0 giorni	46,4 giorni
<b>Procedura ampliata (fase preparatoria)</b>			
Fino all'audizione	46,2 giorni	173,5 giorni	127,3 giorni

*NB: ai fini dell'analisi della durata delle procedure fino alla decisione si sono considerati solo i casi che nel periodo di valutazione sono arrivati anche a una decisione definitiva. Per l'analisi estesa alla fase di*

*esecuzione dell'allontanamento il campione è numericamente ridotto, poiché solo in pochi casi l'esecuzione dell'allontanamento è stata completata entro il periodo di valutazione.*

L'analisi dettagliata della durata delle procedure indica che si possono riscontrare interminabili ritardi procedurali, in particolare quando si verificano assegnazioni di richiedenti l'asilo dai centri della Confederazione ai Cantoni, dove i soggetti coinvolti nella procedura d'asilo non sono più riuniti «sotto lo stesso tetto». Le procedure che si concludono durante la permanenza nei CRP (esercizio regolare) o durante la fase di test a Zurigo, che quindi non vengono assegnate ai Cantoni prima della loro conclusione, presentano all'incirca le stesse durate. Il considerevole effetto di accelerazione registrato a seguito della fase di test è quindi dovuto al fatto che in tale fase **gran parte dei casi viene conclusa nel centro della Confederazione**. Invece nell'esercizio regolare molti casi non possono essere portati a conclusione nel CRP e in tal caso i richiedenti l'asilo vengono attribuiti ai Cantoni. Un ulteriore fattore di accelerazione si è rivelato essere il **cadenzamento della procedura d'asilo**.

Nel Rapporto intermedio della valutazione sono stati evidenziati problemi in relazione alla **programmazione**, cioè all'assegnazione interna delle risorse e alla pianificazione degli interventi nella fase di test, problemi che hanno comportato ritardi nello svolgimento delle prime interrogazioni. Da allora, la programmazione ha potuto essere migliorata in maniera significativa grazie all'**impiego di squadre giornaliere** costituite da uno specialista della SEM, un rappresentante legale e un interprete, che hanno portato una flessibilità molto maggiore nella gestione della durata variabile dei colloqui e nell'eliminazione dei tempi morti tra i colloqui stessi. Ora gli specialisti della SEM, anziché tre colloqui al massimo come in precedenza, svolgono di norma giornalmente quattro colloqui, con la possibilità di arrivare, in presenza di una continua disponibilità di risorse, a sei colloqui.

Un certo **potenziale di miglioramento** sussiste ancora in relazione all'introduzione di un **sistema di gestione informatizzata delle scadenze** che integri tutti i soggetti coinvolti nelle procedure. Inoltre, una **gestione più mirata delle fluttuazioni a breve termine** nel numero di domande d'asilo potrebbe far sì che tali fluttuazioni non arrivino a determinare continue oscillazioni dei carichi di lavoro in tutte le fasi procedurali. A tal fine si dovrebbe garantire il quotidiano svolgimento dello stesso (o più o meno lo stesso) numero di colloqui preliminari consultivi. Questo permetterebbe di equilibrare automaticamente, in ampia misura, anche il numero delle attività correlate (prime interrogazioni, audizioni, redazioni delle decisioni, pareri, ecc.), poiché queste si svolgono secondo un ritmo cadenzato.

### 3.1.2 Capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi

Al fine di verificare la **capacità della fase di test di far fronte alle fluttuazioni dei carichi**, da dicembre 2014 viene attribuito stabilmente a questa fase il 6 per cento delle domande d'asilo presentate in Svizzera<sup>8</sup>. Come nell'esercizio regolare, anche nella fase di test possono quindi prodursi, in concomitanza con alti afflussi di domande, temporanei sovraccarichi delle capacità di trattamento e conseguenti accumuli di pendenze. Nel giugno 2015 sono state registrate per la prima volta nella fase di test, a causa dell'alto numero di domande d'asilo, notevoli difficoltà in termini di risorse. Fino ad oggi è stato comunque possibile soddisfare il requisito di trattare il 6 per cento delle domande.

Una consistente capacità della fase di test di far fronte nel complesso alle fluttuazioni dei carichi presuppone, data la notevole interdipendenza tra un gran numero di attori, che tutti i soggetti coinvolti siano in grado di variare in maniera flessibile le loro capacità in caso di variazioni

---

<sup>8</sup> In via eccezionale, a fini di ottimizzazione delle capacità, per due settimane a inizio estate 2015 i casi attribuiti alla fase di test sono aumentati, ma poco dopo le attribuzioni sono diminuite. Pertanto, la quota del 6% è stata in media mantenuta.

a breve e medio termine nei carichi di lavoro; tuttavia, nei contratti di consulenza e rappresentanza legale attualmente in vigore tale flessibilità non è prevista in misura sufficiente e dovrà essere ripensata nel caso in cui il modello di protezione giuridica scelto trovi applicazione in tutta la Svizzera. Sarebbe ipotizzabile ad esempio l'integrazione del modello attuale degli importi forfettari con un finanziamento di base (contributo di base). Altre misure utili ad aumentare la capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi potrebbero essere l'introduzione di modelli di orario di lavoro flessibili e la creazione di pool di riserva di RL e consulenti.

### 3.1.3 Partenze ed esecuzione degli allontanamenti

Fino a oggi, nel 60,9% dei casi portati a termine nella fase di test gli interessati sono partiti in maniera controllata o non controllata da un centro e di conseguenza non c'è stata nessuna attribuzione ai Cantoni (vedi Tabella 2). Il valore-obiettivo in questi casi è il 60%.

Tabella 2: Esecuzione di allontanamenti e partenze da centri/CRP al 31.08.2015

Esecuzione dell'allontanamento e partenza	Fase di test		Esercizio regolare	
	Numero di casi	Quota effettiva	Numero di casi	Quota effettiva
Totale dei casi in partenza da centri o CRP, cioè senza «attribuzione» a un Cantone	994	60,9%	4 390	23,8%
<i>Di cui partenze controllate</i>	358	36,0%*	1 398	31,9%*
<i>Di cui partenze non controllate («entrate in clandestinità»)</i>	528	53,1%*	1 819	41,4%*
<i>Di cui altre partenze</i>	108	10,9%*	1 173	26,7%*
<b>Dettaglio trasferimenti Dublino da centri/CRP</b>				
Numero di trasferimenti Dublino	173	10,6%	415	2,2%
<b>Dettaglio partenze volontarie da centri/CRP</b>				
Numero di partenze volontarie (sottoinsieme delle partenze controllate)	180	11,0%	952	5,2%
<b>Dettaglio partenze non controllate da centro o CRP prima o dopo la decisione di asilo</b>				
Numero di partenze non controllate <i>prima</i> della decisione d'asilo	258	15,8%	1 484	8,0%
Numero di partenze non controllate <i>dopo</i> la decisione d'asilo	270	16,5%	335	1,8%

*NB: Le quote sono calcolate sulla base dei casi attribuiti (o delle domande d'asilo presentate) meno i casi pendenti. Nel totale sono comprese anche le persone che hanno ottenuto il diritto a rimanere in Svizzera. Le quote contrassegnate con un \* si riferiscono, al contrario, alla categoria sovraordinata, vale a dire «Partenze da centri/CRP».*

Considerato il numero relativamente alto di **persone partite senza controlli** («persone entrate in clandestinità» durante la fase di test (32,4% dei casi rispetto al 9,9% nell'esercizio regolare), si presume che una consulenza tempestiva in vista del ritorno e la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo da parte della rappresentanza legale in fase di test facciano sì che i richiedenti l'asilo possano prevedere meglio e in anticipo l'esito della procedura d'asilo o la mancanza di prospettive in caso di domande d'asilo non motivate. Grazie alla procedura cadenzata inoltre i richiedenti sanno generalmente meglio quando sarà pronunciata la decisione e di conseguenza preferiscono partire volontariamente o abbandonare la procedura d'asilo senza controlli.

La **permanenza in Svizzera** di gran parte delle 528 **persone partite senza controlli** rimane

da accertare; in ogni caso 104 persone, oggetto di una decisione di allontanamento o di una decisione di non entrata nel merito Dublino, che hanno abbandonato senza controlli la fase di test hanno potuto essere nuovamente intercettate in Svizzera e avviate all'esecuzione dell'allontanamento. In altri 54 casi le persone partite senza controlli dalla fase di test si sono recate in un altro Stato Dublino, dove hanno presentato un'altra domanda d'asilo, con conseguente richiesta di ripresa in carico presentata da questo Stato alla Svizzera. Per quanto riguarda le persone partite senza controlli, si deve rilevare in linea generale che, pur derivando da questo fenomeno uno sgravio finanziario del sistema, nella maggior parte dei casi non è possibile stabilire se gli interessati abbiano effettivamente lasciato la Svizzera.

### 3.1.4 Fruttori del soccorso di emergenza

Il monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale<sup>9</sup> è soggetto a valutazione semestrale. Nel 2014 e nei primi sei mesi del 2015, 42 persone della fase di test hanno beneficiato del soccorso di emergenza determinando - secondo quanto comunicato dal Cantone di Zurigo - costi totali effettivi nell'ordine di 160 504 CHF. Le persone oggetto di una decisione d'allontanamento provenienti dalla fase di test hanno beneficiato del soccorso di emergenza molto più raramente (percentuale di fruizione: 5%) e per periodi più brevi (periodo di fruizione medio: 35 giorni) rispetto ai richiedenti l'asilo allontanati che sono stati sottoposti a una procedura dell'esercizio regolare (percentuale di fruizione: 52%; periodo di fruizione medio: 94 giorni).

Tabella 3: Ricorso al soccorso d'emergenza (dal 01.01.2014 al 30.06.2015; decisioni passate in giudicato relative agli anni 2014/15)

<b>Ricorso al soccorso d'emergenza di persone allontanate provenienti dalla fase di test e dall'esercizio regolare (dal 01.01.2014 al 30.06.2015)*</b>		
	Fase di test Zurigo	Esercizio regolare (intero territorio svizzero)
Numero di decisioni	867	11 815
Numero beneficiari soccorso emergenza	42	6 171
Percentuale di fruizione	5%	52%
Costi soccorso d'emergenza	160 504 CHF	32,4 milioni di CHF
Costi di ciascuna decisione	185 CHF	2 739 CHF
Periodo di fruizione	35 giorni	94 giorni

\* Sono state prese in considerazione solo le decisioni passate in giudicato relative agli anni 2014/15

I risultati della fase di test mostrano che le procedure accelerate e le attività di consulenza mirate in materia di ritorno, valutazione delle opportunità disponibili e di consulenza legale hanno effetti positivi sulla disponibilità dei richiedenti l'asilo a lasciare la Svizzera e sulla fruizione del soccorso d'emergenza. Dato il numero relativamente esiguo di casi e il breve periodo d'osservazione non è al momento possibile esprimere un giudizio definitivo sugli effetti che il riassetto del settore dell'asilo esplicherà sulla fruizione del soccorso di emergenza. In particolare non è attualmente possibile valutare come si evolverà il numero di beneficiari di lunga durata o delle persone che fruiranno del soccorso d'emergenza solo in un secondo momento. Resta altresì da chiarire quali saranno le effettive ricadute per la Confederazione e i Cantoni nelle località in cui in futuro saranno istituiti centri di partenza.

<sup>9</sup> I rapporti sul *Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale nel settore dell'asilo* possono essere scaricati da: [https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfe/ref\\_monitoring\\_sozialhilfestopp.html](https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfe/ref_monitoring_sozialhilfestopp.html).

## 3.2 Economicità del riassetto del settore dell'asilo

Il modello econometrico relativo all'economicità del riassetto del settore dell'asilo, predisposto nell'ambito della valutazione, mette a confronto i risparmi conseguiti con l'accelerazione e i necessari investimenti in alloggi supplementari nonché i maggiori costi di gestione che l'accelerazione comporta, rendendo così possibile chiarire, sotto il profilo economico-gestionale, se il riassetto rappresenti la strada giusta da prendere per giungere a una rilevante e apprezzabile ottimizzazione del sistema dell'asilo.

**La valutazione** effettuata **conferma** sostanzialmente **l'economicità del riassetto del settore dell'asilo**. Il calcolo dell'economicità, che si basa in particolare su analisi comparative dell'esercizio regolare e della fase di test eseguite da gennaio 2014 ad agosto 2015, convalida l'ipotesi che il riassetto del settore dell'asilo porti a una significativa accelerazione delle procedure e, nel medio termine, a un risparmio di costi.

La **durata d'ammortamento** calcolata in relazione agli investimenti in nuovi centri della Confederazione per il settore dell'asilo è di **8,5 anni**. In questo periodo di tempo, i costi, pari a circa 548 milioni di CHF, da sostenere per l'acquisizione o la costruzione di nuovi immobili della Confederazione, saranno coperti dai risparmi conseguiti con l'accelerazione delle procedure. Una volta che la situazione si sarà stabilizzata, i **risparmi netti** rispetto all'attuale sistema ammonteranno a circa **110 milioni di CHF**.

Il calcolo dell'economicità contenuto nel Messaggio del 3 settembre 2014, che si basa su analisi effettuate nel contesto dell'esercizio regolare negli anni 2011/12 e su assunti formulati riguardo alla fase di test, aveva predetto una durata d'ammortamento di 6,3 anni e risparmi netti annui di circa 170 milioni di CHF. La ragione dell'attuale peggioramento, pur lieve, della prognosi di economicità sta nel fatto che l'effetto di accelerazione del riassetto rilevato durante la fase di test non è del tutto pari a quello previsto dal Messaggio. A ciò hanno contribuito da un lato i decisivi miglioramenti operativi apportati all'esercizio regolare dal 2012 in poi, dall'altro il fatto che le durate delle procedure nella fase di test si collocano, nonostante un consistente effetto di accelerazione, leggermente al di sopra dei valori inizialmente assunti.

Se si considera che la durata d'ammortamento calcolata si riferisce al ritorno del capitale impegnato negli **investimenti immobiliari**, anche una durata d'ammortamento di 8,5 anni è comunque molto più conveniente di quella normalmente riscontrabile sul mercato per investimenti immobiliari della stessa portata ( $\geq 20$  anni).

Dalle varie analisi di sensibilità condotte emerge che la variazione di parametri significativi - ad esempio un aumento consistente e duraturo della quota di persone autorizzate a rimanere in Svizzera - può far crescere la durata d'ammortamento ma che in tutti gli scenari osservati l'economicità del riassetto è comunque certa.

Va tenuto presente che il presente calcolo dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo è stato effettuato esclusivamente **dalla prospettiva della Confederazione** e non da quella della Svizzera nel suo complesso. In tale calcolo, ad esempio, non sono compresi i risparmi riguardanti i Cantoni. Un calcolo dell'economicità dal punto di vista dei Cantoni è contenuto nel Rapporto «*Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*» del Gruppo di lavoro per il riassetto (AGNA). Si parte da risparmi netti annui per i Cantoni pari a 91,88 milioni di CHF.

Ci si attende inoltre che l'accelerazione delle procedure raggiunta con il riassetto determinerà una precoce integrazione nel mondo del lavoro delle persone autorizzate a rimanere in Svizzera, cosa che in definitiva alleggerirà anche i sistemi sociali.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Questo effetto è confermato da indagini scientifiche effettuate dal Migration Policy Lab dell'Università di Zurigo,

## 3.3 Qualità delle procedure d'asilo

### 3.3.1 Qualità delle procedure e delle decisioni

In sede di valutazione si è giunti alla conclusione che i tempi stretti con cui si opera nella fase di test non hanno influenzato negativamente la **qualità delle procedure e delle decisioni**.

Al contrario, è stato ampiamente sottolineato quanto la **presenza dei rappresentanti legali** (v. paragrafo 3.3.2) in tutti i passaggi procedurali della fase di test contribuisca a migliorarne la qualità. Ad esempio, la consapevolezza nella SEM che, svolgendo le funzioni di RL, una persona competente in materia e che agisce nell'interesse del RI analizza i contenuti della bozza di decisione e della decisione e le giudica dal punto di vista giuridico, e la necessità di fare riferimento a tale giudizio, incide positivamente sulla qualità delle decisioni della SEM.

Infine è stato sottolineato in senso positivo in particolare il fatto che la **prossimità fisica dei soggetti coinvolti nella procedura** costituisce una buona premessa alla possibilità di garantire procedure di buona qualità. I percorsi da coprire per incontrarsi sono brevi e le relazioni sono informali. Si riesce ad abbracciare meglio idealmente con lo sguardo l'intero processo, che risulta trasparente e comprensibile a tutti i soggetti coinvolti. In definitiva si deve ritenere che proprio questa chiarezza e trasparenza contribuiscano in misura sostanziale ad aumentare l'accettabilità e la credibilità della procedura d'asilo.

Da maggio 2015, nella fase di test la prima interrogazione è stata sostituita da un **colloquio preliminare consultivo**. Il colloquio preliminare consultivo è preceduto dall'acquisizione delle generalità come fase procedurale a sé, alla quale la rappresentanza legale non prende parte. Durante il colloquio preliminare consultivo, i richiedenti l'asilo vengono interrogati specificamente sul loro itinerario di viaggio e le loro condizioni di salute e sommariamente sui motivi d'asilo. A differenza della prima interrogazione, nel colloquio preliminare consultivo non si redige alcun verbale integrale. Al suo posto, gli specialisti della SEM redigono un verbale riassuntivo su itinerario e condizioni di salute. Le domande e le risposte relative ai motivi d'asilo non vengono verbalizzate ma annotate sommariamente in appunti interni dagli specialisti e dai rappresentanti legali. Per i richiedenti l'asilo registrati come minorenni non accompagnati non è previsto alcun colloquio preliminare consultivo ma si continua a svolgere la prima interrogazione.

La nuova prassi dei colloqui preliminari consultivi è valutata nel complesso positivamente e l'acquisizione separata delle generalità, senza intervento della rappresentanza legale, è giudicata logica ed efficiente. La struttura del colloquio preliminare consultivo è vista favorevolmente nella misura in cui crea i presupposti per un'atmosfera di colloquio piacevole e tale da instaurare un clima di fiducia, consentendo in tal modo un contatto più personale con il richiedente l'asilo. Tuttavia, a parere dei valutatori esterni, le cose si farebbero problematiche se il colloquio preliminare consultivo venisse svolto allo scopo di conoscere i motivi che hanno spinto il richiedente a presentare la domanda e assumesse quindi in effetti il carattere di interrogazione, senza per contro fornire le corrispondenti garanzie procedurali (verbale con relativa ritraduzione). Un problema si presenterebbe anche se nel colloquio si combinassero aspetti formali e informali: in questo caso i richiedenti l'asilo non riuscirebbero a capire bene quale sia il carattere del colloquio. Si è inoltre sostenuto che il maggiore spazio di manovra concesso dal colloquio preliminare consultivo comporterebbe il rischio di una prassi operativa non unitaria.

---

che si prevede verranno pubblicate nel corso del 2016 con il titolo: *"When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Increase Unemployment Among Refugees"*.

### 3.3.2 Protezione giuridica

Per garantire procedure celeri corrette ed eque sotto il profilo dello Stato di diritto, ai richiedenti l'asilo è concesso di beneficiare **di una consulenza gratuita** sulla procedura d'asilo e **di una rappresentanza legale gratuita** quale misura accompagnatoria. I risultati della valutazione esterna confermano che il modello di protezione giuridica scelto costituisce un elemento essenziale della procedura in fase di test.

Grazie ai rappresentanti legali designati sistematicamente nella fase di test, **i richiedenti l'asilo sono meglio informati** - rispetto a quanto accade nell'esercizio regolare - sullo svolgimento della procedura e sulle chance della propria domanda. È significativo il fatto che molte informazioni siano fornite ai richiedenti l'asilo anche da una fonte indipendente dalle autorità.

Inoltre le informazioni dei consulenti e dei rappresentanti legali contribuiscono a migliorare il grado di **accettabilità della procedura da parte dei richiedenti l'asilo**. Dalle interviste è emerso, ad esempio, che la maggior parte dei richiedenti l'asilo nella fase di test ha un'idea realistica delle proprie chance nell'ambito della procedura. I richiedenti l'asilo hanno dichiarato, con poche eccezioni, di approvare la procedura celere e cadenzata. Tutti i richiedenti l'asilo con buone chance e molti con scarse chance di ottenere l'asilo hanno evidenziato come la procedura della fase di test abbia permesso loro di non rimanere a lungo nell'incertezza. Molti dei richiedenti l'asilo intervistati si sono detti lieti di essere stati assistiti da un rappresentante legale durante l'intera procedura. Stando a molti degli interpreti, la presenza dei rappresentanti legali ha anche fatto sì che durante l'interrogazione i richiedenti l'asilo si mantenessero più calmi che nell'esercizio regolare. Un ulteriore elemento importante per l'accettabilità della procedura da parte dei richiedenti l'asilo è la possibilità di esprimere la propria opinione personale sulla bozza di decisione nell'ambito del parere.

L'assegnazione di un rappresentante legale influisce positivamente sulla **protezione giuridica**. A differenza dell'esercizio regolare, nella fase di test la protezione giuridica dipende molto meno dal fatto e dalla misura in cui i richiedenti l'asilo sono informati della possibilità di avvalersi del servizio di rappresentanza legale. Se nell'esercizio regolare il coinvolgimento di un rappresentante legale dipende in buona misura dalle circostanze e dall'iniziativa dei richiedenti l'asilo, grazie al modello di protezione giuridica della fase di test a ogni richiedente l'asilo è assegnato un rappresentante legale che svolge il proprio ruolo in base al caso che gli è stato attribuito. Il RL assegnato può anche assicurare che i RI per i quali nella procedura ampliata è prevista l'assistenza giuridica siano messi in contatto con un RL di libera scelta. Conclusione: la protezione giuridica è più sistematica e completa.

Molti degli attori interpellati sottolineano che la presenza dei rappresentanti legali influisce positivamente sull'**obbligo di collaborare in capo al richiedente l'asilo**. Ad esempio si è potuto osservare come tutti i rappresentanti legali durante il primo colloquio spieghino ai richiedenti l'asilo che sono tenuti a dire la verità durante le interrogazioni. I RL assistono inoltre i richiedenti l'asilo anche in fase di acquisizione dei mezzi di prova, contribuendo a far sì che prove rilevanti siano procurate effettivamente o anticipatamente dai richiedenti l'asilo

### 3.3.3 Gruppi vulnerabili

L'attribuzione dei richiedenti l'asilo alla fase di test avviene in base al principio di casualità. Ne consegue che tra questi richiedenti vengono a trovarsi anche persone che per la loro specifica situazione o il loro vissuto sono da classificare come particolarmente vulnerabili, quali minorenni non accompagnati, persone con problemi di salute, anziani, donne incinte, genitori single e persone che hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza fisica, psichica o sessuale.

Stando agli interpellati, la fase di test è sostanzialmente efficace nell'evasione delle domande d'asilo di persone appartenenti a gruppi vulnerabili e offre addirittura dei vantaggi rispetto

all'esercizio regolare: **i consulenti e i rappresentanti legali**, che affiancano i richiedenti l'asilo sin dall'inizio, svolgono un ruolo centrale nel **riconoscimento della vulnerabilità**, scambiando informazioni con il personale di cura del centro Juch, informazioni che il rappresentante legale può poi trasmettere agli specialisti della SEM o, come nel caso dei minorenni non accompagnati, operare con questi in maniera coordinata. In linea di principio viene inoltre valutata positivamente la possibilità che le persone vulnerabili possano ricevere rapidamente informazioni sul loro stato. I colloqui confermano che in molti casi in cui sono coinvolte persone appartenenti a gruppi vulnerabili, la decisione può essere pronunciata nell'ambito di una procedura celere. Se il caso è troppo complesso (ad es. persone con gravi problemi o traumi psichici che non riescono a esprimere il loro disagio o ci riescono solo in misura limitata), può essere previsto il trasferimento del richiedente alla procedura ampliata.

In seguito all'aumento di **richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati** osservato negli ultimi mesi è decisamente cresciuta l'importanza a fini pratici del ruolo del **RL in quanto persona di fiducia** nella fase di test. Nel corso della seconda fase di valutazione, la distinzione dei ruoli è stata ulteriormente chiarita e messa in pratica: nel caso dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati, il ruolo di RL va oltre quello della semplice rappresentanza legale e include anche supporto e assistenza nelle questioni amministrative, organizzative o sociali, ad esempio nelle problematiche di natura assicurativa, la somministrazione di eventuali cure mediche o psicologiche o la difesa dei diritti dell'infanzia.

### 3.3.4 Valutazione medica

Indipendentemente dalla fase di test, dal 1° febbraio 2014 è in vigore una **novità riferita alla valutazione medica nell'ambito della procedura d'asilo**, secondo la quale i richiedenti l'asilo devono segnalare i problemi di salute rilevanti ai fini della procedura d'asilo e di allontanamento a loro già noti al momento della presentazione della domanda d'asilo immediatamente dopo aver presentato tale domanda e comunque al più tardi in occasione dell'audizione o della concessione del diritto di essere sentiti. Con questa novità si intende limitare i ritardi procedurali e nell'esecuzione degli allontanamenti facendo in modo che le questioni mediche rilevanti ai fini della procedura e dell'esecuzione siano formulate quanto prima e all'occorrenza siano eseguiti i necessari accertamenti.

Nell'ambito della valutazione medica, il primo periodo della fase di test è stato impiegato per definire le procedure con tutti i soggetti coinvolti e predisporre la modulistica interna. La prassi applicativa ha dimostrato che il modello è efficace e garantisce ai richiedenti l'asilo il libero accesso al sistema sanitario. In questo contesto va messo in evidenza il ruolo di rilievo svolto dalla rappresentanza legale, la quale garantisce che alla SEM pervengano solo richieste di ordine medico che potrebbero essere rilevanti ai fini della procedura. Questa sorta di «pre-smistamento» a cura della rappresentanza legale determina anche un alleggerimento delle procedure.

### 3.3.5 Ricorsi

Complessivamente, durante la fase di test sono state adottate decisioni impugnabili<sup>11</sup> nei confronti di 1.225 persone e 210 di esse, pari a una quota del 17,1%, sono state effettivamente impugnate. La **quota di ricorsi** nella fase di test è notevolmente inferiore a quella riscontrata nell'esercizio regolare, nell'ambito del quale nello stesso periodo è stato presentato ricorso avverso il 25,4% delle decisioni impugnabili. Questo conferma l'accettazione incontrata in genere dalle decisioni della SEM e del fatto che la consulenza legale fornita in più nella fase di test aumenta ulteriormente il livello di accettazione.

---

<sup>11</sup> Vale a dire decisioni negative e di non entrata nel merito relative a tutti i tipi di procedura.

Dei 210 ricorsi presentati durante la fase di test dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF), 170 sono arrivati a conclusione (v. Tabella 4). In dettaglio, 125 ricorsi sono stati respinti, 2 accolti, uno accolto parzialmente, 11 rinviati, 16 NEM, 10 dichiarati privi di oggetto e 5 ritirati.

Tabella 4: Ricorsi relativi alla fase di test evasi dal TAF al 31.08.2015

Ricorsi evasi dal TAF	Numero di casi
<i>Decisioni materiali</i>	
Respinti	125
Accolti	2
Parzialmente accolti	1
Rinviati/Cassazione	11
<i>Decisioni non materiali e stralci</i>	
Non entrata nel merito	16
Privi di oggetto	10
Ritirati	5
<i>Totale</i>	
Totale	170

Le esperienze maturate nella fase di test indicano che viene interposto un numero considerevolmente inferiore di ricorsi, quelli che sono presentati vengono **condotti in maniera più mirata** e i relativi atti presentano una **qualità buona se non addirittura ottima**. Grazie al coinvolgimento dei RL nella procedura di prima istanza è possibile individuare tempestivamente e talvolta eliminare già in questo stadio eventuali errori. Tutto ciò comporta uno sgravio dell'operatività del Tribunale amministrativo federale.

### 3.3.6 Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno

Nella fase di test i richiedenti l'asilo vengono informati precocemente e in maniera esauriente sull'attuale **offerta di aiuti al ritorno**. I collaboratori del servizio di consulenza per il ritorno del Cantone di Zurigo e gli specialisti della fase del ritorno della SEM operano insieme sul posto. Il loro compito consiste nel fornire attivamente informazioni nel centro di accoglienza circa l'opzione del ritorno autonomo, offrire un servizio di consulenza a bassa soglia e non impegnativo e cooperare nell'organizzazione della partenza (fornire supporto nel procurare i documenti necessari, accertare il bisogno di assistenza medica, prendere contatto con l'ambasciata, prenotare il volo).

Durante la fase di test, e nello specifico nel periodo di valutazione, 160 persone sono partite usufruendo dell'aiuto al ritorno, mentre nell'esercizio regolare le persone che hanno usufruito dell'aiuto al ritorno sono state 882. La **quota di richiedenti l'asilo partiti usufruendo dell'aiuto al ritorno è più alta nella fase di test** (6% dei casi attribuiti) che nell'esercizio regolare (2% delle domande d'asilo).

Inoltre, delle persone partite dalla fase di test usufruendo dell'aiuto al ritorno, circa il **72 per cento** si è deciso a farlo **già nella fase preparatoria**. Questo si spiega, tra l'altro, con i differenti incentivi finanziari offerti nei due sistemi. Nella fase di test viene infatti proposto un **sistema decrescente di aiuto al ritorno**, che parte con un aiuto di 2.000 CHF per le partenze in fase preparatoria e cala progressivamente nelle fasi successive. Nell'esercizio regolare, invece, è offerto esclusivamente un aiuto al ritorno di 500 CHF<sup>12</sup>. Il ritorno volontario precoce si traduce in linea generale in un consistente risparmio di costi per la Svizzera.

<sup>12</sup> Nell'esercizio regolare i richiedenti, dopo l'uscita dai CRP nei Cantoni, possono, al contrario (a partire da 3 mesi dopo la domanda d'asilo) percepire importi più alti: 1.000 CHF in contanti e fino a 3.000 CHF come aiuto alla realizzazione di progetti.

### 3.3.7 Effetti sui collaboratori della SEM

L'attività operativa nel settore dell'asilo, anche e soprattutto stanti le indicazioni quantitative prescritte per la fase di test, è spesso impegnativa e faticosa per i dipendenti della SEM e per i collaboratori esterni (interpreti, rappresentanti legali, ecc.). Nella fase di test i collaboratori sono infatti soggetti a **ritmi di lavoro serrati**.

In merito, la direzione della fase di test ha già adottato svariate misure, come ad esempio **l'ampliamento delle mansioni dei collaboratori** attraverso l'organizzazione unificata della fase preparatoria e di quella cadenzata o la possibilità di fare ricorso a una supervisione esterna. Anche in futuro sarà opportuno, tuttavia, prestare un occhio attento al problema dei sovraccarichi di lavoro.