



Berna, 3 dicembre 2021

Monitoraggio del sistema d'asilo

Rapporto 2020

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 2020	4
2. Schema generale	6
3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2020.....	11
3.1. Domande d'asilo	11
3.2. Durata delle procedure d'asilo	13
3.3. Orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili	16
3.4. Ricorsi e qualità	19
3.5. Grado di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo	22
3.6. Soccorso d'emergenza	24
3.7. Partenze e rimpatri	27
3.8. Tempi di esecuzione	29
3.9. Tasso di attività di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti	31
3.10. Ripercussioni del modello di compensazione	35

1. Introduzione

1.1. Obiettivi del riassetto del settore dell'asilo

Il riassetto del settore dell'asilo punta a raggiungere i seguenti obiettivi:¹

- 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 2014², 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*»³ 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 sistema d'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 sulle attività di monitoraggio pubblicati dall'anno di rapporto 2016⁴ soddisfano inoltre le istanze della mozione Pfister (16.3478) «*Valutazione dei centri federali per richiedenti*

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

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

³ Con l'attuazione della riorganizzazione in vigore dal 1° marzo 2019 sono stati apportati aggiustamenti sistematici nel settore delle somme forfettarie per il soccorso d'emergenza e per le spese amministrative. Inoltre, nell'ambito di un mandato successivo dell'Agenda per l'integrazione svizzera (AIS), sarà introdotto un sistema di finanziamento basato su incentivi per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente, probabilmente il 1° gennaio 2023. In questo contesto sarà attribuita particolare attenzione alla formazione professionale dei giovani e dei giovani adulti, conformemente agli obiettivi di efficacia dell'AIS. In questo modo ci si propone di integrare rapidamente e durevolmente questi giovani e giovani adulti in Svizzera e di ridurre così la dipendenza dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente dall'aiuto sociale.

⁴ https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/berichte/monitoring_asylsystem.html

l'asilo»⁵ 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.

La questione dell'efficienza economica del riassetto del settore dell'asilo sarà analizzata in studi approfonditi specifici una volta che saranno disponibili sufficienti nonché solidi indicatori e serie di misurazioni sul nuovo sistema (decisione AGNA del 27 novembre 2020).

**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 risponde, a seconda della fase, ai diversi interrogativi sorti nel corso dell'attuazione della revisione della legge sull'asilo.

- Fino all'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata, il 1° marzo 2019, sono stati pianificati e predisposti i lavori per il riassetto del settore dell'asilo. In questa **fase di preparazione ed elaborazione** il monitoraggio del sistema d'asilo ha avuto, tra l'altro, la funzione di mettere a confronto l'esercizio regolare e la fase di test (compresa la fase pilota nella Svizzera romanda). Proseguendo le analisi basilari dell'attività di valutazione della fase di test per un periodo più lungo, è inoltre stato possibile valutare meglio le ripercussioni del riassetto del settore dell'asilo e prepararsi ad affrontarle.
- Dall'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata, il 1° marzo 2019, le nuove procedure sono applicate a tutte le nuove domande d'asilo in entrata. Durante una **fase transitoria** che si estenderà fino alla conclusione delle procedure sottostanti al diritto previgente, il monitoraggio del sistema d'asilo dovrà mettere in luce se le nuove procedure sono in grado di produrre gli effetti programmati e se il modello di compensazione funziona. In questa fase occorre raggiungere rapidi miglioramenti, sulla base del monitoraggio nonché di ulteriori strumenti volti a garantire la qualità, qualora dovessero presentarsi sviluppi indesiderati.
- Una volta che, superato il periodo di transizione, tutte le pendenze sottostanti al diritto previgente saranno state liquidate e il **nuovo sistema si sarà «consolidato»**, saranno altre le domande 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 2020

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 2020. Nel rapporto vengono considerati i seguenti dieci indicatori chiave:

- 1) domande d'asilo (*casi soggetti alla nuova legge*)
- 2) durata delle procedure d'asilo (*casi soggetti alla nuova legge*)
- 3) orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili (*casi soggetti alla vecchia e alla nuova legge*)
- 4) ricorsi e qualità (*casi soggetti alla nuova legge*)
- 5) tasso di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo (*casi soggetti alla vecchia e alla nuova legge*)
- 6) soccorso d'emergenza (*casi soggetti alla vecchia e alla nuova legge*)
- 7) partenze e rimpatri (*casi soggetti alla vecchia e alla nuova legge*)
- 8) durata dell'esecuzione (*casi soggetti alla vecchia e alla nuova legge*)

⁵ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?t=AffairId=20163478>.

- 9) tasso di attività delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti nel quinto anno di permanenza in Svizzera (*casi soggetti alla vecchia e alla nuova legge*)
- 10) ripercussioni del modello di compensazione sulla ripartizione e sui costi (*casi soggetti alla nuova legge e modello di calcolo*)

2. Schema generale

Mel 2020 tutti i settori del sistema d'asilo sono stati fortemente toccati dalla **pandemia di COVID-19** e, in tale contesto, numerosi indicatori di rendimento sono peggiorati rispetto agli anni precedenti. In questo periodo il sistema è rimasto operativo e l'attuazione del riassetto del settore dell'asilo è stata portata avanti nonostante le difficili condizioni. Guardando ai risultati per il 2020 occorre, per principio, considerare che si è trattato di un anno di transizione durante il quale sono stati evasi casi soggetti sia alla vecchia sia alla nuova legge.

La pandemia di COVID-19 ha causato una diminuzione della **migrazione nel settore dell'asilo**: il numero di domande d'asilo nel 2020 è stato pari a 11 041, segnando un calo del del 22,6 % rispetto all'anno precedente e situandosi nettamente al di sotto del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno, programmato per il riassetto del settore dell'asilo.⁶

A causa della pandemia, **la durata di tutte le procedure secondo il nuovo diritto** è aumentata in maniera significativa a partire dalla primavera 2020. Successivamente non è più stato possibile riassorbire questo aumento, sebbene verso la fine dell'anno la durata delle procedure abbia ripreso a diminuire. Le audizioni hanno svolto un ruolo cruciale in questa situazione: a causa delle necessarie misure di protezione, tra la metà di marzo e l'inizio di aprile 2020 le audizioni sono state sospese, dopodiché sono riprese gradualmente, tuttavia entro i limiti dettati dalla situazione sul fronte del COVID-19.

Nel 2020 le procedure Dublino nei centri federali d'asilo sono state ultimate in 55,1 giorni, quindi entro i termini previsti. Le procedure celeri, che costituiscono una netta maggioranza dei casi soggetti alla nuova legge, sono state ultimate in media entro 64,8 giorni. In generale, i maggiori problemi si verificano per quanto riguarda il rispetto del termine legale per la fase di preparazione di un massimo di 21 giorni. Oltre al COVID-19, le ragioni principali sono gli accertamenti medici a volte esigenti e gli accertamenti in materia di sicurezza. Al contrario, i termini della fase cadenzata vengono rispettati. Le procedure ampliate si sono estese, in media, su 233,7 giorni. Ciò è dovuto al fatto che, a causa delle condizioni generali legate al COVID-19 e degli obiettivi di riduzione del numero di vecchi casi, nel 2020 si è dovuto ridurre leggermente, a titolo temporaneo, il trattamento delle procedure ampliate. Per il 2021 si prevede una maggiore riduzione delle procedure ampliate in sospeso.

Nel 2020, circa tre quarti delle domande d'asilo soggette alla nuova legge sono state trattate nel quadro della procedura celere o della procedura Dublino. Durante la procedura i richiedenti soggiornano nei centri federali d'asilo. Solo un quarto delle domande d'asilo sono trattate secondo la procedura ampliata. In questi casi i richiedenti l'asilo sono attribuiti a un Cantone.

Nel 2020 la **quota di protezione**, pari al 61,8%, 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. La quota di protezione relativamente alta va inoltre ricondotta alla forte riduzione delle pendenze soggette alla vecchia legge che ha caratterizzato il 2020: il 50,3% delle decisioni erogate nel 2020, che costituiscono il parametro di riferimento della quota di protezione, sono state emanate secondo la vecchia legge. Anche il trattamento dei casi con buone opportunità di rimanere in Svizzera, rimandato

⁶ 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.

conformemente alla strategia di trattamento della SEM, ha generato, contestualmente all'evasione delle pendenze, un aumento della quota di protezione.

La **percentuale di ricorso** per i casi evasi dalla SEM nel 2020 si è attestata al 38,6%. L'aumento di questo valore si spiega in parte con la maggior proporzione di decisioni negative con allontanamento pronunciate nel 2020 rispetto agli anni precedenti. Questo tipo di decisione va di pari passo con una percentuale di ricorso maggiore rispetto alle ammissioni provvisorie o alle decisioni di non entrata nel merito. Di norma una revisione di legge comporta una diminuzione della certezza del diritto dovuta all'assenza di giurisprudenza e all'introduzione di nuovi processi giuridici non ancora ben rodati. Non è raro che una mutata costellazione giuridica generi pertanto un aumento temporaneo del numero di ricorsi. L'evoluzione della percentuale di ricorso andrà monitorata da vicino anche in futuro.

Nonostante le sfide legate alla fase d'introduzione, la protezione giuridica gratuita sta continuando a rivelarsi efficace in vista dell'accettazione delle decisioni sull'asilo. Siccome i richiedenti l'asilo vengono informati dai loro rappresentanti legali in merito al sistema d'asilo svizzero e alle loro opportunità, molti di essi sono disposti ad accettare anche una decisione negativa della SEM

Il tasso di decisioni che rimangono invariate, nuovamente incluso nel monitoraggio del sistema d'asilo, misura la proporzione delle decisioni impugnabili che – con o senza ricorso – rimangono materialmente invariate fino al passaggio in giudicato. Funge da indicatore della **qualità** delle decisioni impugnabili della SEM. L'evoluzione di questo tasso mostra una tendenza verso un miglioramento qualitativo delle decisioni della SEM rispetto all'anno precedente. Era il 96,2% nel 2020. Al momento la SEM sta elaborando un ampio sistema di gestione della qualità per il settore dell'asilo. La sistematizzazione dovrebbe migliorare ulteriormente la qualità dei processi e dei risultati nonché, in particolare, delle procedure e delle decisioni in materia d'asilo.

Nel quarto trimestre 2020 la Confederazione disponeva di oltre 5056 **posti di alloggio nei centri federali d'asilo**, il che corrisponde grosso modo alla capacità prevista per il nuovo sistema d'asilo ristrutturato (5000 posti). In alcuni casi si tratta di alloggi temporanei. A causa della pandemia di COVID-19, è stato possibile sfruttare le capacità di alloggio soltanto in ragione del 50-60 % circa. Nel contesto pandemico, l'utilizzo medio della capacità del 54 % quale viene documentato corrisponde, di fatto, a un utilizzo pressoché completo.

Dal 1° marzo 2019 al 31 dicembre 2020 hanno beneficiato del **soccorso d'emergenza** nei Cantoni globalmente 1420 persone. Nel medesimo periodo 5502 decisioni sono passate in giudicato. Ciò corrisponde a una quota di percezione del 26%. La durata di percezione si è attestata a 121 giorni. Dal 1° marzo 2019, nel quadro del sistema previsto dal nuovo diritto, sono state versate indennità forfettarie pari a un importo complessivo di 8,16 milioni di franchi – a fronte di spese di soccorso d'emergenza dell'importo complessivo di 8,33 milioni di franchi. Il saldo è positivo soltanto per la procedura ampliata (1,5 mio di franchi). Per la procedura Dublino il deficit ammonta a 200 000 franchi, per la procedura celere a 1,4 milioni di franchi. Per tutte le categorie il deficit ammonta, in complesso, a 163 000 franchi. Nel quadro del meccanismo automatico di adeguamento, la somma forfettaria per la procedura celere aumenta da 2013 franchi a 2516 franchi con effetto al 1° gennaio 2022.

Nel 2020 il numero di uscite dalla procedura d'asilo e dal sostegno in vista del ritorno è diminuito drasticamente rispetto agli anni precedenti, e ciò a causa della pandemia di COVID-19 e

della conseguente diminuzione delle domande d'asilo. La situazione sotto il profilo delle **partenze** si è rivelata fortemente divergente in funzione degli Stati di destinazione. Inoltre, sempre a causa della pandemia, nel 2020 i prerequisiti nel settore del ritorno sono stati particolarmente sfidanti: le restrizioni dell'entrata e i regolamenti straordinari alle frontiere degli Stati di destinazione, da un lato, e il traffico aereo internazionale ridotto, dall'altro, hanno influito grandemente sull'organizzazione delle partenze. La diminuzione riguarda tutte le tipologie di partenza. La durata dell'acquisizione dei documenti e dell'organizzazione della partenza è aumentata rispetto all'anno precedente.

Nel quadro delle misure di ottimizzazione nel settore del ritorno la SEM intende rafforzare ulteriormente la collaborazione con i Cantoni nell'ambito dell'esecuzione degli allontanamenti. A tal fine la SEM e i Cantoni stanno mettendo a punto un *case management* potenziato. In questo contesto, nel 2020 è stato avviato un progetto pilota che sarà valutato nell'estate 2021 a cura del Comitato tecnico Ritorno e esecuzione dell'allontanamento. Al tempo stesso è potenziata anche la rete di Immigration Liaison Officers (ILO), in grado di sostenere i rimpatri sul posto. Dall'agosto 2020 è stato distaccato un ILO ad Addis Abeba (Etiopia).

La **percentuale media di occupazione** tra persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti (ossia senza contare i richiedenti l'asilo), abili al lavoro, è in aumento dal 2016 e ha raggiunto nell'anno in rassegna il 42,1%, segnando un nuovo record. Ciò può essere considerato un indicatore dell'efficacia delle misure intensificate adottate dalla Confederazione e dai Cantoni per migliorare l'integrazione professionale dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente. Sembrerebbe che il graduale aumento delle opportunità di lavoro, combinato con la maggiore durata media del soggiorno, abbiano consentito sinora di compensare le condizioni del mercato del lavoro rese più difficili dalla pandemia di COVID-19.

A medio termine è lecito attendersi che il riassetto produrrà un effetto positivo sull'integrazione professionale delle persone provenienti dal settore dell'asilo contestualmente alla velocizzazione delle procedure. L'effetto sull'integrazione professionale sarà tanto più pronunciato quanto più i Cantoni imposteranno le loro strutture in funzione delle nuove procedure d'asilo e avvieranno il processo integrativo in modo precoce conformemente all'Agenda Integrazione Svizzera. C'è ancora del potenziale per aumentare sia l'occupazione sia il numero di persone che lasciano definitivamente il sistema dell'aiuto sociale.

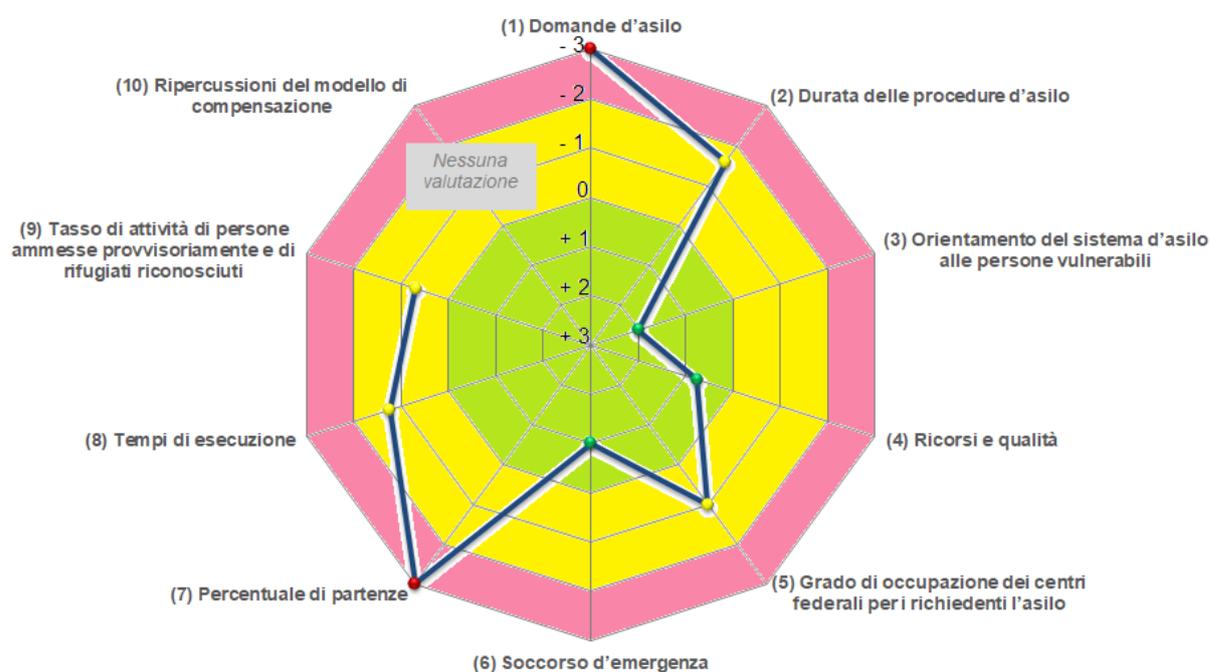
Per quanto riguarda le **attribuzioni cantonali effettive di richiedenti l'asilo**, sette Cantoni di ubicazione di CFA non sono riusciti a esaurire le loro compensazioni e hanno ricevuto troppe attribuzioni in vista della procedura ampliata. Conseguentemente, altri Cantoni hanno ricevuto meno attribuzioni del previsto. Questi scostamenti tra i valori reali e i valori-obiettivo per le attribuzioni cantonali di persone nella procedura ampliata (categoria W) sono dovuti a diversi fattori: anche nel 2020 si è avuto un numero di casi esiguo, inferiore ai valori ipotizzati nel 2014 durante la progettazione del nuovo modello di compensazione e di ripartizione, che si muovevano tra le 15 000 e le 29 000 domande nei CFA. In particolare nei Cantoni con una quota parte piuttosto bassa in base alla chiave di riparto e compensazioni elevate legate alla gestione di un CFA e/o all'esecuzione di allontanamenti, le compensazioni nel quadro della procedura ampliata superano le attribuzioni e non possono pertanto essere del tutto esaurite. Inoltre, nel modello del 2014 non è stato tenuto conto del fatto che in determinati Cantoni si verificano cosiddette attribuzioni obbligate, per esempio a causa del ricongiungimento familiare o perché la decisione con esecuzione dell'allontanamento non è ancora passata in giudicato al momento dell'uscita dal CFA. Queste attribuzioni obbligate non sono pianificabili e, in Cantoni di piccole o medie dimensioni, possono generare importanti scostamenti, pressoché impossibili da compensare successivamente. Nei Cantoni con una quota parte esigua in base alla chiave

di riparto, può capitare che a fronte del numero di casi basso, uno scostamento di poca entità in cifre assolute si traduca in una percentuale elevata.

Pertanto alla fine del 2020 la SEM ha nuovamente riportato gli scostamenti all'anno successivo. In questo modo è garantito che tutti i Cantoni potranno esaurire interamente le loro compensazioni – sebbene in un secondo tempo. Entro l'inizio del 2022 la SEM elaborerà inoltre diverse soluzioni possibili (varianti) per migliorare la situazione. Le norme legate al complesso sistema di compensazione e ripartizione costituiscono tuttavia una grossa sfida. Le proposte di soluzione verranno sottoposte a un gruppo di lavoro dei Cantoni, dopodiché saranno adottate dal gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo.

La panoramica sotto forma di diagramma a ragnatela, qui sotto, riassume l'evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2020, periodo di riferimento del rapporto.

Figura 1: Evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2020



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 dieci 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 2020 sono descritte nei rispettivi capitoli del rapporto sulle attività di monitoraggio.**

Osservazioni: 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 di 24 000 domande d'asilo all'anno programmato originariamente. L'analisi e la valutazione degli effetti del modello di compensazione nonché dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo

dal punto di vista della Confederazione e dei Cantoni saranno possibili soltanto tra alcuni anni, quando il nuovo sistema si sarà consolidato e sarà disponibile una sufficiente base di dati.

Per garantire la continuità e la comparabilità, le scale di valutazione *non* sono state adeguate alle condizioni legate al COVID-19. Ciò riguarda, per esempio, il grado di occupazione dei centri federali d'asilo, che con il 54 % ottiene una valutazione pari a -2, mentre alle condizioni determinate dalla pandemia l'occupazione è stata, di fatto, completa.

3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2020

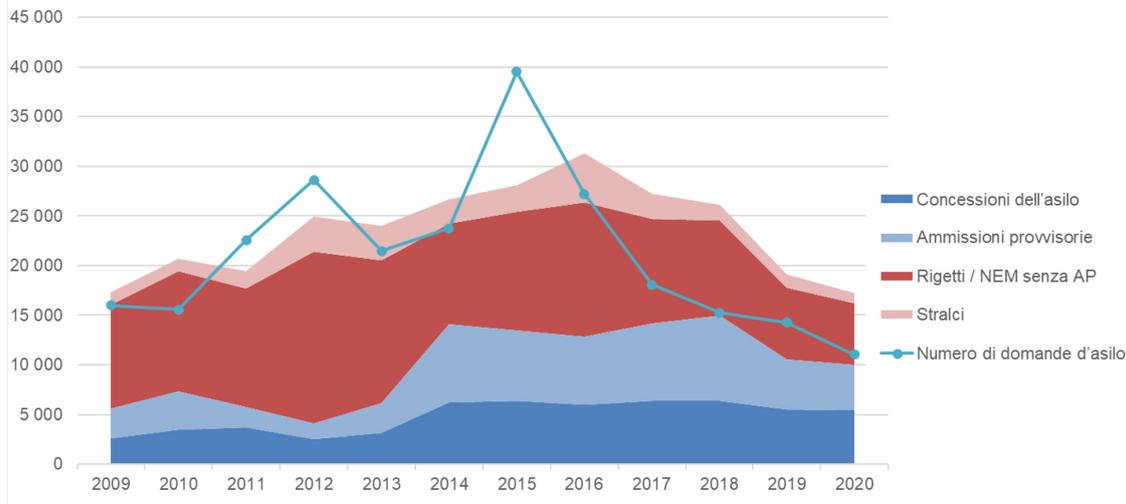
3.1. Domande d'asilo

Il numero di domande d'asilo nel 2020 è stato pari a 11 041, situandosi ben al di sotto del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno⁷, programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Rispetto all'anno precedente sono state presentate 3228 domande d'asilo in meno (-22,6%), per raggiungere così il valore più basso dal 2007 (anno in cui furono presentate 10 844 domande). L'evoluzione delle domande d'asilo è stata influenzata dalla pandemia di COVID-19. Nella primavera 2020 la maggior parte delle frontiere interne sono state chiuse nell'intento di contenere la pandemia. Numerosi Stati Schengen hanno ordinato restrizioni di movimento anche all'interno del loro territorio. Ciò ha fatto diminuire drasticamente il numero di domande d'asilo presentate a partire dalla metà di marzo. Dopo la riapertura delle frontiere, nel mese di giugno, e fino alla revoca delle restrizioni di movimento, il numero di domande d'asilo è ripreso ad aumentare durante l'estate fino a raggiungere, in autunno, il livello registrato nell'autunno precedente. La seconda ondata di COVID-19, che nell'autunno 2020 ha raggiunto l'intera Europa, non ha praticamente influito sul numero di domande d'asilo presentate in Svizzera. Le frontiere interne sono rimaste aperte. Nella seconda metà di dicembre sono state decretate restrizioni di movimento puntuali, che non hanno praticamente influito sul numero di domande d'asilo.

Nel 2020 la percentuale di domande d'asilo trattate in Svizzera rispetto al totale delle domande d'asilo presentate in Europa si è attestata attorno al 2,2%, segnando un aumento dello 0,2% rispetto al 2019. La percentuale del 2,2% resta tuttavia tra i valori più bassi dalla fine della Guerra fredda. La strategia di trattamento della SEM contribuisce a mantenere a un livello basso la percentuale di domande d'asilo trattate in Svizzera rispetto al totale delle domande d'asilo presentate in Europa, nello specifico grazie alle procedure relativamente rapide previste per le persone appartenenti a gruppi di Paesi con basse percentuali di riconoscimento (Balciani, 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.

⁷ 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.

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



Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Nel 2020 la SEM ha evaso in prima istanza 17 223 domande d'asilo. Il numero effettivo di domande d'asilo pendenti trattate in prima istanza è diminuito nel 2020 di 4525 unità (-54,0%) rispetto al dato di fine 2019 (11 594), passando così a 3852 persone.

Il mandato della SEM per il 2020 nel quadro della strategia di trattamento era di liquidare le domande d'asilo sottostanti alla nuova legge e, al tempo stesso, di ridurre il numero di domande in sospeso soggette alla vecchia legge per portarlo, alla fine di ottobre 2020, sotto la soglia delle 100 domande. Questo traguardo è stato raggiunto il 31 ottobre 2020 con 629 domande d'asilo in sospeso soggette alla vecchia legge. Pertanto, anche il 2020 è stato un anno (l'ultimo) caratterizzato in prevalenza (in ragione del 50,3 %) dal disbrigo di «vecchi casi».

Inquadramento nello schema generale: (1) DOMANDE D'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2020	
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 2019	Valutazione sulla base della griglia
	+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	11 041 domande d'asilo	-3
	25 000 (+/- 500)	26 000 (+/- 500)	27 000 (+/- 500)	28 000 (+/- 500)	29 000 (+/- 500)			
	0	0	0	0	0	0		
	0	0	0	0	0	0		

* 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.

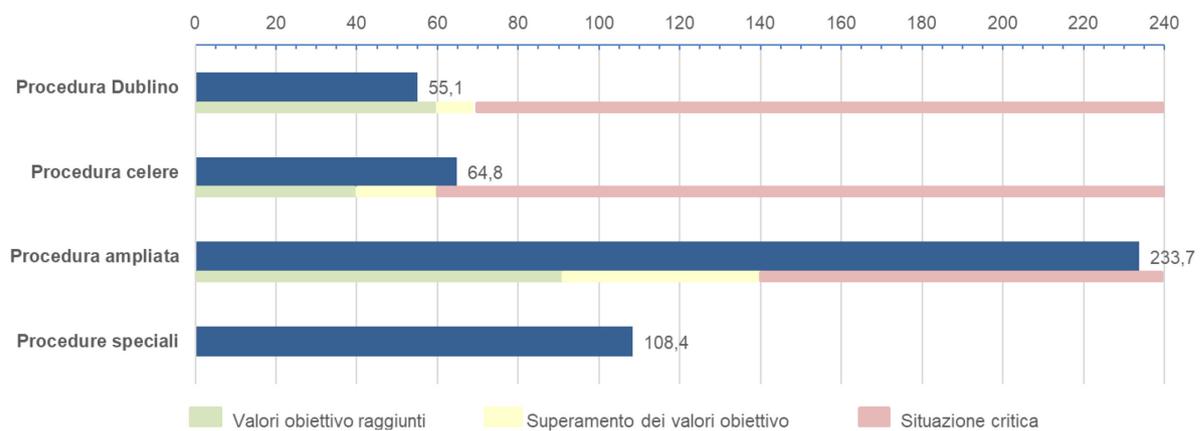
** I valori soglia (p.es. esattamente 23 500 domande d'asilo) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio +3).

3.2. Durata delle procedure d'asilo⁸

Il 1° marzo 2019 è entrata in vigore la nuova legge sull'asilo. Da allora le domande d'asilo sono trattate secondo una procedura celere. A causa della pandemia, tuttavia, dal febbraio 2020 la durata di tutte le procedure è aumentata in maniera significativa e non è stato possibile compensarne le conseguenze per tutto il resto dell'anno, sebbene verso la fine del 2020 la durata procedurale abbia ripreso a diminuire. Il rallentamento procedurale è stato dovuto principalmente all'impossibilità temporanea di svolgere le audizioni e alle restrizioni introdotte successivamente. A causa delle misure di protezione per contenere il diffondersi del COVID-19, infatti, tra metà marzo e inizio aprile 2020 tutte le audizioni sono state sospese. Successivamente sono state riprese e il loro numero è andato aumentando, tuttavia soltanto fino al livello consentito dalle misure adottate in funzione dell'evolversi della situazione sul fronte del coronavirus.

Delle domande d'asilo soggette al nuovo diritto evase nel 2020 in tutte le regioni d'asilo, il 26,7% è stato trattato nel quadro della procedura Dublino e il 46,5% nel quadro della procedura celere. Il rimanente 26,7% dei casi è stato assegnato alla procedura ampliata. I più recenti calcoli di modello riguardanti il riassetto del settore dell'asilo prevedevano il 40% di procedure Dublino, il 32% di procedure celeri e il 28% di procedure ampliate. La quota di procedure Dublino inferiore al previsto conferma la tendenza al ribasso della migrazione secondaria verso la Svizzera in provenienza da altri Stati Dublino. Si tratta di un'evoluzione positiva per la Svizzera, in quanto evita procedure d'asilo inutili. Anche l'alta percentuale di procedure celeri è fondamentalmente positiva, giacché evidenzia il forte potenziale di velocizzazione del nuovo sistema d'asilo. È possibile che il numero di assegnazioni alla procedura ampliata aumenti col tempo in funzione del profilo dei richiedenti l'asilo.

Figura 3: Durata media dalla domanda d'asilo alla decisione di prima istanza per tipo di procedura (in giorni) (solo casi soggetti alla nuova legge)⁹



Fonte: SEM

Con una durata procedurale di 55,1 giorni, nel 2020 le procedure Dublino sono state evase nei centri federali d'asilo entro il numero di giorni previsto. Va inoltre rilevato che la durata delle procedure Dublino dipende in larga misura dagli Stati Dublino coinvolti. La SEM può influire unicamente sul lasso di tempo che intercorre fino alla domanda di presa in carico nonché tra

⁸ In questo capitolo sono considerate esclusivamente le procedure secondo la nuova legge.

⁹ Le procedure speciali comprendono le domande di riesame e le domande multiple nonché l'asilo familiare e il ricongiungimento familiare.

la risposta positiva dello Stato Dublino richiesto e la decisione di non entrata nel merito Dublino.

Le procedure celeri, che rappresentano la netta maggioranza dei casi soggetti alla nuova legge, sono state concluse in media entro 64,8 giorni. In generale, i maggiori problemi si riscontrano nel rispetto del termine di al massimo 21 giorni previsto dalla legge per la fase preparatoria. Oltre al COVID-19, la causa principale sono i complessi accertamenti medici e gli accertamenti nel settore della sicurezza. I termini della fase cadenzata vengono invece perfettamente rispettati.

La durata della procedura ampliata, pari a una media di 233,7 giorni, si spiega con il fatto che, a fronte delle condizioni generali legate al COVID-19 (ossia elevato grado di occupazione dei centri federali d'asilo in concomitanza con possibilità ridotte di svolgere le audizioni) e con degli obiettivi per quanto riguarda l'evasione dei casi soggetti alla vecchia legge, l'evasione delle procedure ampliate ha dovuto essere temporaneamente rallentata. Nel 2021 è previsto il trattamento di un numero maggiore di procedure ampliate pendenti. Va detto, inoltre, che una parte dei casi trattati nel quadro della procedura ampliata sono molto complessi e richiedono numerosi accertamenti (p. es. domande provenienti dalla Turchia).

Rassegna dei risultati principali della valutazione della qualità dei processi nell'ambito dell'attuazione della legge sull'asilo riveduta

Ai fini di un'analisi approfondita dell'attuazione del nuovo sistema d'asilo, la SEM ha sottoposto, per un periodo di due anni, a una valutazione esterna la qualità dei processi. Gli autori della valutazione osservano che in tutte le sei regioni d'asilo i processi della nuova procedura d'asilo sono attuati conformemente alle prescrizioni. Il primo anno della nuova procedura d'asilo è stato caratterizzato da un numero ridotto di casi, il che ha consentito l'attuazione controllata della nuova procedura e permesso di usufruire del margine di manovra necessario per quanto riguarda le risorse. I problemi iniziali si sono potuti così risolvere senza la pressione di un numero elevato di casi.

Nonostante l'elevata complessità, sono rispettate pure le prescrizioni riguardanti la ripartizione dei richiedenti sulle sei regioni d'asilo e sui Cantoni. Funziona anche il sistema dell'aiuto al ritorno digressivo: i richiedenti l'asilo ritornano nei loro Stati d'origine in tutte le fasi della procedura e non è osservabile alcun effetto d'incentivazione. Sono tuttavia possibili singoli miglioramenti nei passaggi da una fase all'altra.

Per quanto riguarda l'intento di velocizzare la procedura, gli autori della valutazione hanno constatato che la durata della nuova procedura d'asilo è nettamente inferiore rispetto a quella della procedura ordinaria precedente. Nel contempo osservano tuttavia che non tutti i termini ordinari prescritti sono rispettati. Mentre il termine ordinario di otto giorni prescritto per la fase scadenzata è rispettato, in tutte le regioni la fase preparatoria di 10 o 21 giorni dura di più di quanto previsto. Gli accertamenti medici a volte necessari, complessi sotto il profilo materiale e organizzativo, rappresentano una delle cause dei ritardi.

Secondo gli autori della valutazione l'adeguamento alle oscillazioni rappresenta una delle sfide del nuovo sistema. In particolare l'aumento sistematico del numero di domande d'asilo in seguito al flusso dei richiedenti nei mesi di punta mette alla prova le nuove procedure e strutture improntate a un trattamento rapido delle domande. Gli autori ritengono sensati gli accorgimenti previsti nei piani della SEM per aumentare la polivalenza e il sostegno temporaneo da parte delle divisioni centrali della SEM nonché il rinvio di singole procedure.

Sono stati esaminati anche i numerosi punti di contatto con partner interni ed esterni nella nuova procedura d'asilo. La valutazione mostra che in generale la collaborazione con i partner funziona bene. A causa della struttura decentrale della SEM, il coordinamento interno è diventato più complesso e oneroso.

Riassumendo, dalla valutazione della qualità dei processi emerge in particolare che sussiste un margine di miglioramento per quanto riguarda il rispetto di singoli termini ordinatori (fase preparatoria) e le strutture di coordinamento onerose all'interno della SEM.

[Download Sintesi del rapporto di valutazione PERU, progetto parziale 1](#)

[Download Rapporto di valutazione PERU, progetto parziale 1 \(tedesco\)](#)

(Questo documento non è disponibile in italiano)

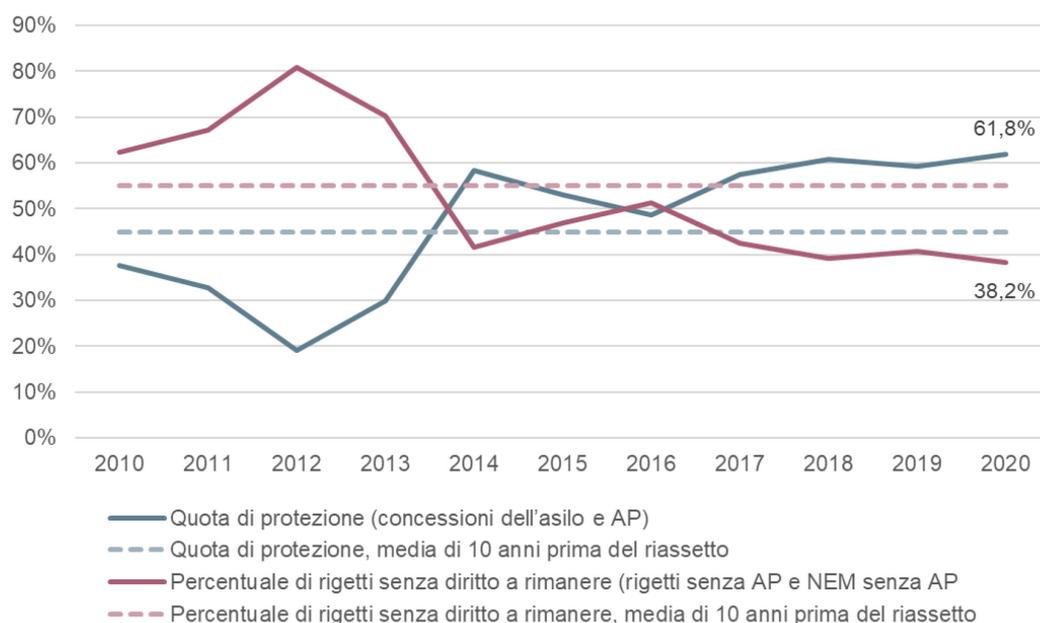
Inquadramento nello schema generale: (2) DURATA DELLE PROCEDURE D'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE							RISULTATO NEL 2020	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2020	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Durata della procedura Dublino (fino alla decisione di prima istanza)* (ponderazione: 35%)								
<52 giorni	52-53 giorni	54-55 giorni	56-59 giorni	60-64 giorni	65-70 giorni	> 70 giorni	55,1 giorni	+1
Durata della procedura celere (fino alla decisione di prima istanza)* (ponderazione: 35%)								
<31 giorni	31-32 giorni	33-34 giorni	35-39 giorni	40-49 giorni	50-60 giorni	> 60 giorni	64,8 giorni	-3
Durata della procedura ampliata (fino alla decisione di prima istanza)* (ponderazione: 30%)								
<75 giorni	75-79 giorni	80-82 giorni	83-89 giorni	90-119 giorni	120-140 giorni	>140 giorni	233,7 giorni	-3
Valutazione globale della durata delle procedure d'asilo (fino alla decisione di prima istanza)								1,6
* inteso come valore-obiettivo								
Nota: la durata delle procedure d'asilo figura già quale indicatore nel piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF). Gli obiettivi sono stati fissati, analogamente al PICF, sulla base dei termini d'ordine stabiliti dalla legge, di dati storici nonché di valori tratti dall'esperienza pratica. Si tratta di obiettivi ambiziosi ma al tempo stesso realistici e raggiungibili.								

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.

La quota di protezione¹⁰ per le decisioni erogate nel 2020 secondo la vecchia e la nuova legge è stata pari al 61,8% e quindi superiore alla media dei 10 anni (2011-2020) attestatasi attorno al 45% e notevolmente più alta della media di lungo periodo (1986-2020) 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

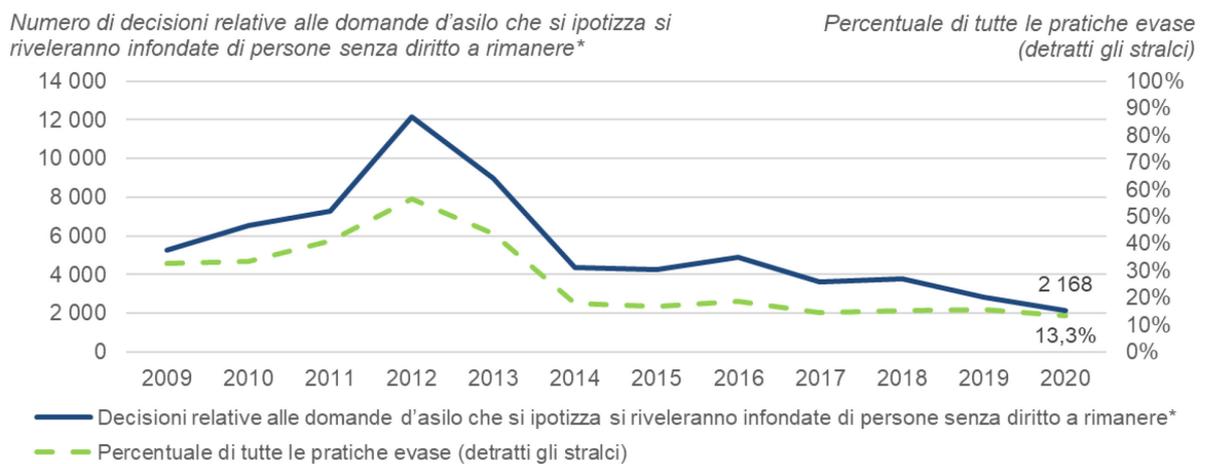
La quota di protezione relativamente alta è nuovamente riconducibile al forte numero di pendenze soggette alla vecchia legge evase nel 2020: il 50,3% delle decisioni emanate nel 2020, che costituiscono il valore di riferimento per la quota di protezione, erano basate sulla vecchia legge. Conformemente alla propria strategia di trattamento, la SEM aveva rimandato l'evasione dei casi per i quali si delineavano forti chance di rimanere in Svizzera; pertanto l'evasione di questi casi ha fatto aumentare la quota di protezione.

¹⁰
$$\text{Quota di protezione} = \frac{\text{Concessioni asilo} + \text{rigetti con AP} + \text{NEM con AP}}{\text{Pratiche evase - stralci}}$$

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

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 di non entrata nel merito (NEM) senza diritto a rimanere che sono riconducibili a domande d'asilo di persone provenienti da Stati dell'UE/AELS, Stati esentati dall'obbligo del visto per entrare nello spazio Schengen¹¹, Paesi d'origine o di provenienza sicuri¹² e altri Stati con una quota di protezione bassa e un numero piuttosto elevato di domande d'asilo (Algeria, Gambia, Guinea, Marocco, Nigeria, Tunisia). Queste domande d'asilo sono definite di seguito come domande che «*si ipotizza si riveleranno infondate*».

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



* Rigetti e NEM relativi a persone provenienti da Stati membri UE/AELS, Stati esentati da visti per lo spazio Schengen, Paesi d'origine sicuri, come da allegato 2 ordinanza 1 sull'asilo (Albania, Benin, Bosnia-Erzegovina, Burkina Faso, Georgia, Ghana, India, Kosovo, Macedonia del Nord, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Senegal, Serbia) così come altri Stati con bassi tassi di protezione e un maggior numero di domande di asilo (Algeria, Gambia, Guinea, Marocco, Nigeria, Tunisia).

Fonte: SEM

Sin dall'introduzione della procedura in 48 ore e della procedura fast-track nel 2012 sia il numero che la percentuale delle domande d'asilo *che si ipotizza si riveleranno* infondate hanno fatto registrare un calo o si sono mantenuti stabili, il che chiarisce il successo della strategia di trattamento delle domande della SEM.

Con l'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata, il 1° marzo 2019, la SEM ha adeguato la propria strategia di trattamento alle nuove tipologie procedurali.¹³ Pertanto, ove non siano disponibili le risorse necessarie, le domande d'asilo che possono essere evase nel quadro di una procedura celere o Dublino godono di una priorità maggiore rispetto alle domande che richiederanno verosimilmente una procedura ampliata. Le domande che in passato venivano trattate in 48 ore o secondo una procedura fast-track rientrano ormai nella categoria delle procedure celeri e continuano pertanto a essere trattate con la massima priorità e a essere portate a termine rapidamente. Come sinora, i richiedenti l'asilo provenienti da Stati esentati dall'obbligo del visto non ottengono né una somma per le piccole spese né un aiuto al ritorno e possono essere oggetto di un divieto d'entrata.

¹¹ Cfr. https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

¹² Cfr. allegato 2 dell'ordinanza 1 sull'asilo (RS 142.311).

¹³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Nel 2020 sono state trattate in tutto 2168 *domande d'asilo che si ipotizzava si sarebbero rivelate infondate*, disponendo il rigetto o una decisione NEM senza diritto a rimanere. La percentuale di queste domande rispetto al totale di pratiche evase (detratti gli stralci) è stata nel 2020 pari al 13,3%.

Nella tabella che segue i due indicatori per l'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili sono riassunti in un unico valore.

Inquadramento nello schema generale: (3) ORIENTAMENTO DEL SISTEMA D'ASILO ALLE PERSONE VULNERABILI								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2020	
Situazione ideale			Situazione normale			Situazione critica	Valore nel 2019	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Quota di protezione (ponderazione: 50%)								
>50%	46% (+/- 4%)	38% (+/- 4%)	30% (+4%; -2%)	26% (+/- 2%)	22% (+/- 2%)	<20%	61,8%	+3
Percentuale delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno infondate* (ponderazione 50%)								
<7.5%	10% (+/- 2,5%)	15% (+/- 2,5%)	20% (+5%; -2,5%)	30% (+/- 5%)	40% (+/- 5%)	>45%	13,3%	+1
Valutazione generale dell'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili								+2
* inteso come valore-obiettivo								
<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 infondate corrisponde alle domande d'asilo infondate che tuttavia non sono (<i>non si ipotizza si riveleranno</i>) infondate.								

** 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. Ricorsi e qualità

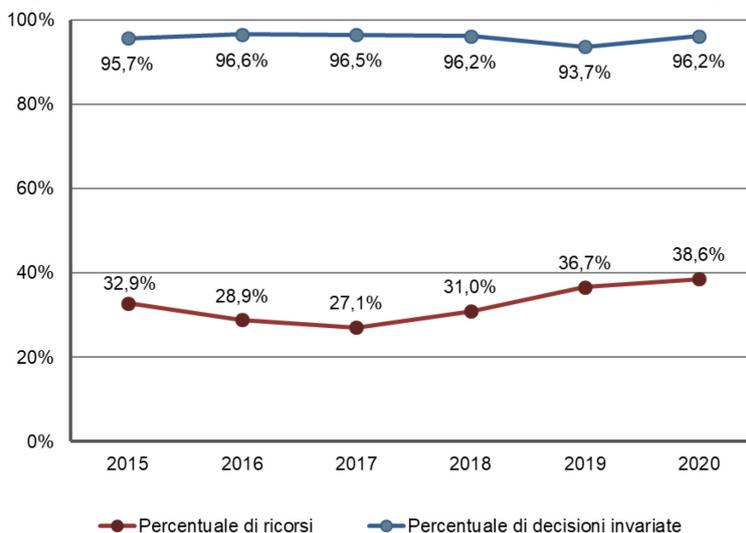
La percentuale di ricorsi può essere utilizzata come indicatore dell'accettazione delle procedure d'asilo e delle decisioni. La percentuale di ricorsi indica la quota di appelli presentati in relazione a tutte le decisioni impugnabili (vale a dire i rigetti e le decisioni di non entrata nel merito riferiti a tutti i tipi di procedimenti). Per i casi evasi dalla SEM nel 2020¹⁴ la percentuale di ricorsi è stata del 38,6% (10 550 decisioni impugnabili, 4074 ricorsi).

La SEM può influire solo in maniera limitata sulla percentuale di ricorsi. L'aumento di questa percentuale si spiega in parte con il fatto che nel 2020 sono state emanate proporzionalmente più decisioni negative con allontanamento rispetto agli anni precedenti. La percentuale di ricorsi contro questo tipo di decisione è più elevata rispetto all'ammissione provvisoria o alle decisioni di non entrata nel merito. Di norma, dopo una revisione di legge si osserva un calo della sicurezza giuridica, giacché numerosi aspetti non sono ancora stati chiariti dalle alte corti e i nuovi processi procedurali non sono ancora ben rodati. Ecco perché in situazioni di transizione giuridica si verifica sovente un temporaneo aumento dei ricorsi.

Durante la fase introduttiva la SEM ha inoltre dovuto affrontare sfide particolari per quanto riguarda l'applicazione della nuova legge, il che può aver generato qualche ricorso in più. A titolo di esempio, la necessità di trovare un numero sufficiente di medici in tutte le regioni, in grado di procedere entro termini molto restrittivi agli approfonditi accertamenti medici richiesti costituisce un compito esigente. Occorre inoltre consolidare e ottimizzare ulteriormente gli iter e i processi riguardanti la collaborazione con i rappresentanti legali.

Nonostante le sfide legate alla fase d'introduzione, la protezione giuridica gratuita sta continuando a rivelarsi efficace in vista dell'accettazione delle decisioni sull'asilo. Siccome i richiedenti l'asilo vengono informati dai loro rappresentanti legali in merito al sistema d'asilo svizzero e alle loro opportunità, molti di essi sono disposti ad accettare anche una decisione negativa della SEM.

Figura 6: Percentuale di ricorsi e di decisioni che rimangono invariate



Fonte: SEM (stato SIMIC al 18.11.2021)

La percentuale di decisioni che rimangono invariate¹⁵ indica la proporzione di decisioni che – con o senza ricorso – rimangono materialmente invariate fino al passaggio in giudicato rispetto

¹⁴ Stato SIMIC al 18.11.2021 (data della registrazione). I risultati possono variare in funzione del periodo di valutazione, per esempio perché vengono presentati ulteriori ricorsi.

¹⁵ $Percentuale\ di\ decisioni\ invariate = 100\% - \left(\frac{approvazioni\ e\ casi\ giunti\ in\ cassazione}{decisioni\ impugnabili - ricorsi\ pendenti\ presso\ il\ TAF} \right) * 100\%$

all'insieme delle decisioni impugnabili emanate dalla SEM. Può essere un indicatore della qualità delle decisioni impugnabili emanate dalla SEM. Per misurare la percentuale di decisioni invariate sono formate coorti annuali riferite alla data della notifica di evasione dei casi da parte della SEM. Il calcolo non comprende i casi in cui al momento della valutazione il ricorso contro la decisione era ancora pendente presso il TAF. Per il 2020¹⁶ la percentuale di decisioni della SEM rimaste invariate è stata del 96,2% (10 550 decisioni impugnabili, 4 074 ricorsi di cui 1 348 pendenti presso il TAF e 6 476 casi senza ricorso, 349 approvazioni e casi giunti in cassazione).

Al momento della valutazione vi erano numerosi ricorsi pendenti presso il TAF, per cui la percentuale di decisioni invariate diminuirà a mano a mano che i casi verranno evasi dalla corte.¹⁷ Nonostante questa riserva, nel 2020 si delinea una tendenza verso una maggiore percentuale di decisioni che rimangono invariate, il che sta a indicare una tendenza pure al rialzo per quanto riguarda la qualità delle decisioni della SEM rispetto all'anno precedente.

La SEM sta elaborando un vasto sistema di gestione della qualità per il settore dell'asilo. Grazie a questa sistematizzazione ci si propone di accrescere ulteriormente la qualità dei processi e dei risultati, con un focus particolare sulle procedure d'asilo e le decisioni emanate in questo contesto.

Rassegna dei risultati principali della valutazione esterna della qualità delle decisioni e della tutela giurisdizionale nell'ambito dell'attuazione della legge sull'asilo riveduta

Ai fini di un'analisi approfondita dell'attuazione qualitativa del nuovo sistema d'asilo, la SEM ha sottoposto, per un periodo di due anni, a una valutazione esterna la tutela giurisdizionale e la qualità delle decisioni nella procedura celere.

Gli autori della valutazione ritengono in generale buona la qualità della tutela giurisdizionale nella procedura celere. I rappresentanti legali dispongono della formazione e delle qualifiche necessarie e i mandati sono eseguiti in modo accurato e corretto. Inoltre, dalla valutazione emerge che tutti i fornitori di prestazioni pianificano correttamente le proprie risorse di personale e sono preparati ad affrontare le previste oscillazioni del numero di richiedenti l'asilo da rappresentare.

Nelle sei regioni d'asilo è garantita l'uniformità degli elementi fondamentali della tutela giurisdizionale. Secondo gli autori della valutazione, le differenze nella prassi – ad esempio nella valutazione di domande prive di qualsiasi prospettiva di successo – si possono eliminare mediante un migliore coordinamento interregionale tra i fornitori di servizi.

Quanto all'organizzazione e alla presenza della tutela giurisdizionale nei CFA senza funzione procedurale, gli autori hanno potuto constatare un miglioramento durante il periodo valutato. Durante tale periodo si sono inoltre sviluppate in modo positivo anche la cooperazione tra la SEM e i fornitori di servizi nonché la comprensione reciproca dei ruoli, anche se vi sono ancora margini di miglioramento, ad esempio nel trattamento dei pareri in merito alle bozze delle decisioni o nel fissare i termini dell'audizione.

Per valutare la qualità delle decisioni, gli autori hanno analizzato una serie di decisioni nell'ambito della procedura celere. Osservano che in generale le decisioni sono di buona qualità. Anche se i dossier analizzati presentano singole lacune – ad esempio nell'accertamento dei fatti, nel trattamento del parere del rappresentante legale in merito alla bozza

¹⁶ Stato SIMIC al 18.11.2021 (data della registrazione). I risultati possono variare in funzione della data di valutazione, per esempio in quanto i casi pendenti vengono evasi dal TAF.

¹⁷ Nella figura sopra, i tassi di stabilità delle decisioni per gli anni dal 2018 al 2020 sono influenzati da questa incertezza di valutazione. Gli altri tassi sono stabili. L'intervallo di confidenza di Wilson al 95% è compreso tra il 95,8% e il 96,6% per il tasso di stabilità delle decisioni nel 2020 (2019: tra il 93,2% e il 94,1%; 2018: tra il 95,9% e il 96,4%).

della decisione o anche in ambito formale –, non vi sono indizi di lacune sistematiche molto diffuse. Non vi sono neppure differenze regionali degne di nota in merito alla prassi decisionale.

Per mezzo di statistiche gli autori della valutazione dimostrano inoltre che la SEM sbriga nella procedura celere anche molti casi con decisione positiva. Le statistiche mostrano anche che il numero inizialmente alto di cassazioni da parte del Tribunale amministrativo federale è nettamente diminuito. Mentre nel 2019 la quota delle cassazioni ammontava al 18 per cento, nel 2020 è scesa quasi della metà. La diminuzione marcata va probabilmente ricondotta soprattutto a una correzione dei criteri di assegnazione alla procedura celere e alla procedura ampliata. In seguito a tale correzione un numero chiaramente maggiore di casi è assegnato alla procedura ampliata.

[Download Sintesi del rapporto di valutazione PERU, progetto parziale 2](#)

[Download Rapporto di valutazione PERU, progetto parziale 2 \(tedesco\)](#)

(Questo documento non è disponibile in italiano)

Nella tabella qui sotto gli indicatori riguardanti i ricorsi e la qualità delle procedure d'asilo sono riassunti in un unico indice.

Inquadramento nello schema generale: (4) RICORSI E QUALITÀ								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2020	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2020	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3	0	
Percentuale di ricorsi* (ponderazione: 25 %)								
<10%	12% (+/- 2%)	16% (+/- 2%)	20% (+/- 2%)	24% (+/- 2%)	28% (+/- 2%)	>30%	38,6%	-3
Qualità delle procedure d'asilo*: percentuale di decisioni invariate (ponderazione: 75 %)								
97,5% (+/- 0,5%)	96,5% (+/- 0,5%)	95,5% (+/- 0,5%)	94,5% (+/- 0,5%)	93,5% (+/- 0,5%) oppure 98,25% (+/- 0,25%)	92,5% (+/- 0,5%) oppure 98,75% (+/- 0,25%)	< 92% oppure > 99%	96,2%	+2
Valutazione globale dei ricorsi e della qualità								+0,75

* 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. La base per la scala di valutazione della percentuale di decisioni che rimangono invariate è costituita dai valori empirici per gli anni dal 2015 al 2020. Un'elevata proporzione di decisioni invariate della SEM è un'importante indicazione della buona qualità delle decisioni. Tuttavia, una percentuale del 100% sarebbe critica perché indicherebbe che le prassi in materia di asilo e di allontanamento della SEM sono troppo permissive. Il punto di rotazione è stimato al 98%. Poiché la prassi delle autorità può influire molto più fortemente sulla qualità delle procedure d'asilo che non sulla percentuale di ricorsi, la qualità delle procedure ha un peso maggiore nel valore dell'indice (al 75%).

** 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

Nel quarto trimestre 2020 la Confederazione disponeva di 5056 posti di alloggio nei centri federali d'asilo (CFA), cifra corrispondente alla capacità auspicata per il riassetto del settore dell'asilo (5000 posti).

Tuttavia la distribuzione regionale di queste strutture non coincide con la distribuzione proporzionale alla popolazione auspicata con il riassetto del settore dell'asilo. Gli alloggi temporanei allestiti nelle varie regioni sono trattati come alloggi permanenti 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.

A causa del COVID-19 è stato possibile usufruire delle capacità di alloggio soltanto in ragione del 50-60% circa. A fronte della pandemia, l'usufrutto medio documentato pari al 54% corrisponde, di fatto, a un'occupazione completa.

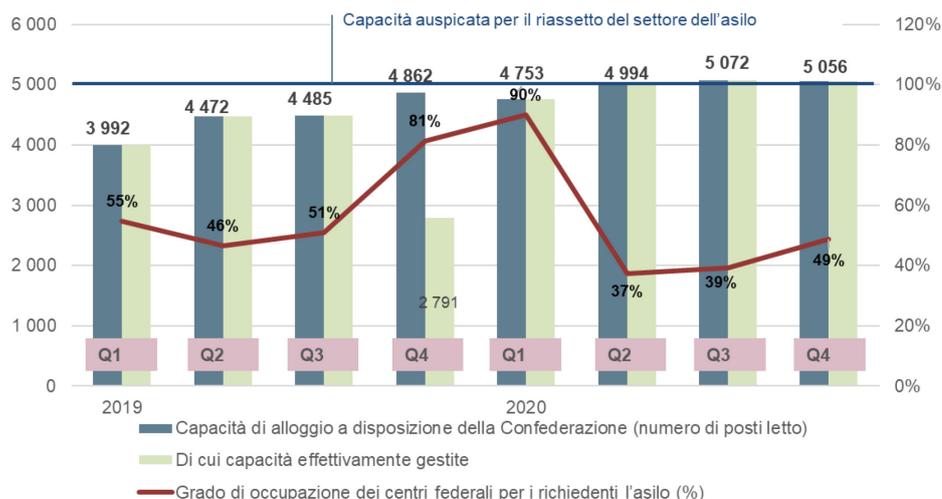
Nella primavera 2020 le strutture di accoglienza che, a fronte del basso numero di domande d'asilo, erano state, a titolo temporaneo, parzialmente o completamente chiuse nel quarto trimestre 2019, sono ridiventate operative. Anche i CFA di Boltigen (BE) e di Via Motta a Chiasso (TI) hanno riaperto i battenti. Queste riaperture si sono succedute entro breve tempo, a dimostrazione del fatto che il piano di chiusura temporanea consente anche una rapida riattivazione in caso di fluttuazioni della richiesta di alloggi. Grazie ai posti letto supplementari, negli alloggi è stato possibile conformarsi alle raccomandazioni dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e alle istruzioni interne COVID-19 della SEM, fondate su tali raccomandazioni.

Verso la fine del 2020 sono stati aperti anche altri CFA temporanei nei Comuni di Brugg (AG), Reinach (BL) e Sulgen (TG). Il CFA di MuttENZ (BL) è invece stato chiuso definitivamente. L'aumento delle capacità ricettive, risp. la compensazione per la chiusura del CFA di MuttENZ era una necessità, giacché dopo il calo delle domande d'asilo durante il primo lockdown della primavera 2020, dall'estate dello stesso anno il numero di domande ha nuovamente raggiunto i livelli pre-pandemia. L'attuazione delle prescrizioni in materia di quarantena in caso di nuove entrate o di contatti ha inoltre accresciuto il fabbisogno di posto. Le persone in quarantena permangono, infatti, più a lungo nei CFA, giacché durante la quarantena non vengono svolte fasi procedurali ed è possibile procedere soltanto a determinati accertamenti.

Nella primavera 2020 la SEM ha limitato in via temporanea le partenze dai CFA alla volta dei Cantoni. In questo modo i Cantoni hanno avuto il tempo necessario per adeguare le proprie strutture ricettive alle raccomandazioni dell'UFSP. Per un certo tempo ciò ha fatto aumentare in maniera significativa la durata di permanenza nei CFA. Nel corso dell'estate il contingentamento delle partenze è stato a mano a mano revocato. Le prime a lasciare i CFA alla volta dei Cantoni senza contingentamenti sono state le persone cui era stata concessa protezione nel quadro della procedura celere e le persone assegnate alla procedura ampliata. Alla fine del 2020 sono state revocate anche le limitazioni per le persone con decisione di allontanamento esecutiva.

Attualmente non si è ancora conclusa la pianificazione delle strutture di alloggio della Confederazione per il del settore dell'asilo ristrutturato. Il ritardo per quanto riguarda l'estensione delle capacità ricettive fino a concorrenza del valore-obiettivo a medio termine di 5000 posti letto si spiega essenzialmente con il fatto che la ricerca di possibili sedi è orientata quanto più possibile verso soluzioni consensuali tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Inoltre, i lavori di ristrutturazione o edificazione richiedono lunghe procedure di pianificazione e autorizzazione.

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 2020	
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 2020	Valutazione sulla base della griglia
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
85% (+/- 2,5%)	75-82,5% ┆ 87,5-90%	70-74% ┆ 91-93%	60-69% ┆ 94-95%	40-59% ┆ 96-100%	<40% ┆ 101-120%	<40% per oltre un anno ┆ >120%	53,7% in media all'anno ¹⁸	-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. 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 nel quadro di un processo tripartito.

** 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).

¹⁸ Per garantire la continuità e la comparabilità, la scala di valutazione non è stata adeguata alle condizioni legate al COVID-19. Con il 54%, il grado di occupazione dei centri federali d'asilo ottiene una valutazione pari a -2, mentre alle condizioni determinate dalla pandemia l'occupazione è stata, di fatto, completa.

3.6. Soccorso d'emergenza

Simultaneamente alla revisione della legge sull'asilo, il 1° marzo 2019 è stato introdotto un nuovo sistema forfettario per l'indennizzo delle spese di soccorso d'emergenza. Dal 1° marzo 2019 la Confederazione versa ai Cantoni, per le eventuali spese di soccorso d'emergenza, tre somme forfettarie di entità diversa in funzione del tipo di procedura d'asilo¹⁹. Queste indennità si fondano su costi giornalieri²⁰ di 50 franchi nonché sulla durata e sulla quota di percezione specifiche²¹ per tipo di procedura. I Cantoni ricevono, pertanto:

- 400 franchi per persona con procedura Dublino;
- 2013 franchi per persona con procedura celere;
- 6006 franchi per persona con procedura ampliata o la cui ammissione provvisoria è stata abrogata.

Analisi dettagliate sono presentate nel rapporto sul «*Monitoraggio della soppressione dell'aiuto sociale 2020 | casi retti dal nuovo diritto*». Le considerazioni qui di seguito si fondano su detto rapporto.²²

Dal 1° marzo 2019 al 31 dicembre 2020 hanno beneficiato del soccorso d'emergenza nei Cantoni globalmente 1420 persone. Nel medesimo periodo 5502 decisioni sono passate in giudicato. Ciò corrisponde a una quota di percezione del 26%. La durata di percezione si è attestata a 121 giorni.

¹⁹ La portata e l'ammontare della somma forfettaria per il soccorso d'emergenza di persone che hanno depositato una domanda d'asilo prima dell'entrata in vigore della modifica del 1° marzo 2019 sono retti dal diritto previgente. Fino al 28 febbraio 2019 i Cantoni ricevevano una somma forfettaria di 6000 franchi per decisione negativa – indipendentemente dal tipo di procedura.

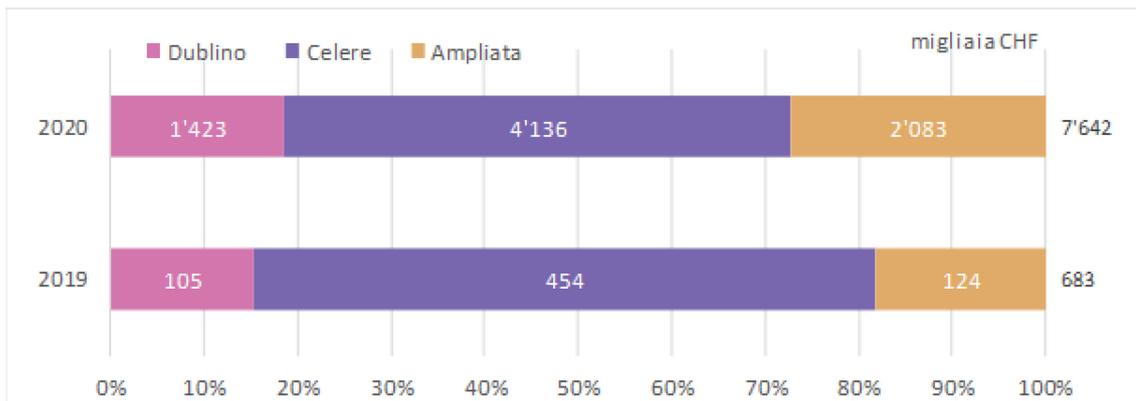
²⁰ I seguenti fattori di costo non vengono tenuti in considerazione: spese di amministrazione e gestione; costi del personale addetto all'assistenza; costi di integrazione o per programmi occupazionali; costi pubblici indiretti (polizia, tribunali, sanità, scuola, ecc.); costi del soccorso d'emergenza 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://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6006/30/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6006-30-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf

²¹ La durata e la quota di percezione per procedura possono essere desunte dalla griglia di valutazione.

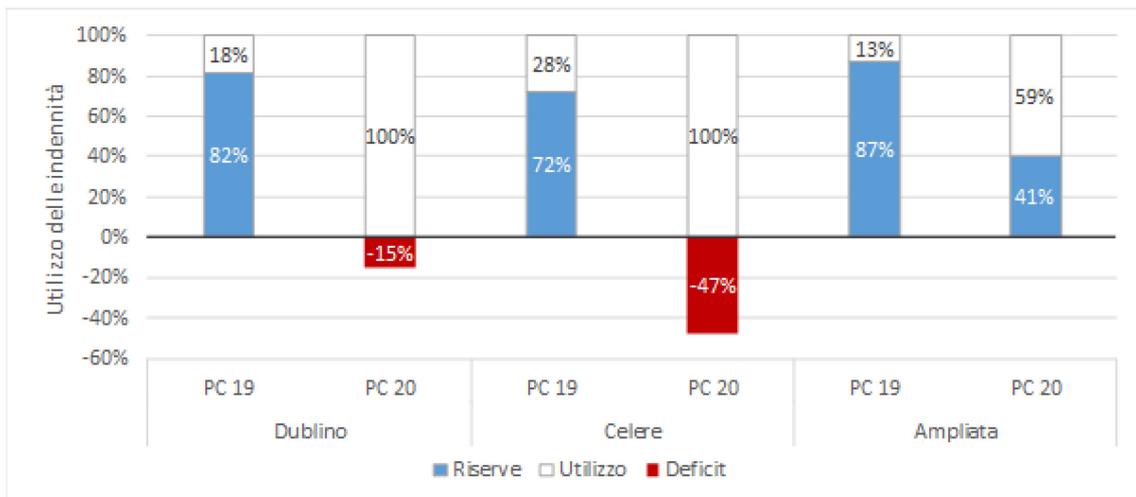
²² https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Figura 8: Costi del soccorso d'emergenza nel 2019 e 2020 in base al tipo di procedura



Dal 1° marzo 2019, nel quadro del sistema previsto dal nuovo diritto, sono state versate indennità forfettarie pari a un importo complessivo di 8,16 milioni di franchi – a fronte di spese di soccorso d'emergenza dell'importo complessivo di 8,33 milioni di franchi. Il saldo è positivo soltanto per la procedura ampliata (1,5 mio di franchi). Per la procedura Dublino il deficit ammonta a 200 000 franchi, per la procedura celere a 1,4 milioni di franchi. Per tutte le categorie il deficit ammonta, in complesso, a 163 000 franchi.

Figura 9: Consumo delle somme forfettaria in percento nel 2019 e 2020



Nel quadro delle procedure celeri, comparativamente la maggior parte delle riserve sono state consumate tra il 1° marzo 2019 e il 31 dicembre 2020. Va inoltre rilevato che vi sono differenze cantonali.

Nel quadro del meccanismo automatico di adeguamento, la somma forfettaria per la procedura celere aumenta da 2013 franchi a 2516 franchi con effetto al 1° gennaio 2022.

Inquadramento nello schema generale: (6) SOCCORSO D'EMERGENZA								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2020	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2020	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Procedura Dublino: variazione rispetto alla situazione normale conformemente all'art. 29 OAsi 2 (quota di fruizione del 10% * durata di fruizione di 80 giorni = 8.0)								
< -25%	-15% a -25%	-5% a -15%	-5% a +5%	+5% a +15%	+15% a +25%	> +25%	-9.1 %	+1
Procedura celere: variazione rispetto alla situazione normale conformemente all'art. 29 OAsi 2 (quota di fruizione del 33% * durata di fruizione di 122 giorni = 40,3)								
< -25%	-15% a -25%	-5% a -15%	-5% a +5%	+5% a +15%	+15% a +25%	> +25%	24.9 %	-2
Procedura ampliata: variazione rispetto alla situazione normale conformemente all'art. 29 OAsi 2 (quota di fruizione del 66% * durata di fruizione di 182 giorni = 120,1)								
< -25%	-15% a -25%	-5% a -15%	-5% a +5%	+5% a +15%	+15% a +25%	> +25%	-39.2 %	+3
Ponderazione delle tre procedure conformemente al volume del sovvenzionamento								+1
* inteso come valore-obiettivo								
Nota: i livelli di valutazione dei tre tipi di procedure risultano dalle variazioni percentuali (a scatti di 10 punti percentuali) rispetto alla situazione normale conformemente all'articolo 29 dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie. Per riassumere in un indice le valutazioni delle singole procedure si procede a una ponderazione in funzione del volume del sovvenzionamento. La valutazione è svolta annualmente nel quadro del Monitoraggio della soppressione dell'aiuto sociale. Un eventuale adeguamento dei contributi forfettari si baserebbe sostanzialmente sul numero di persone oggetto di una decisione negativa e di allontanamento (DNEG) o di una decisione di non entrata nel merito (NEM) passata in giudicato che hanno percepito un soccorso d'emergenza durante gli ultimi sei anni di passaggio in giudicato.								

** I valori soglia (p.es. una variazione dell'esatto -15,0%) sono attribuiti alla categoria di valutazione migliore (nell'es. +2).

3.7. Partenze e rimpatri²³

L'esecuzione degli allontanamenti compete ai Cantoni. Dall'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata, nel marzo 2019, gran parte degli allontanamenti è eseguita direttamente a partire dai centri federali d'asilo.

A causa della pandemia di COVID-19 e del calo delle domande d'asilo, nel 2020 il numero complessivo di partenze e di uscite dal processo d'asilo e dal sostegno in vista del ritorno è fortemente diminuito rispetto agli anni precedenti. La situazione delle partenze era molto variabile a seconda del Paese di destinazione e le condizioni nel settore del ritorno erano particolarmente difficili a causa della pandemia di COVID-19: le restrizioni all'entrata e le norme straordinarie alle frontiere dei Paesi di destinazione, così come il ridotto traffico aereo internazionale, hanno avuto un forte impatto sull'organizzazione delle partenze. Il calo ha interessato tutti i tipi di partenze.

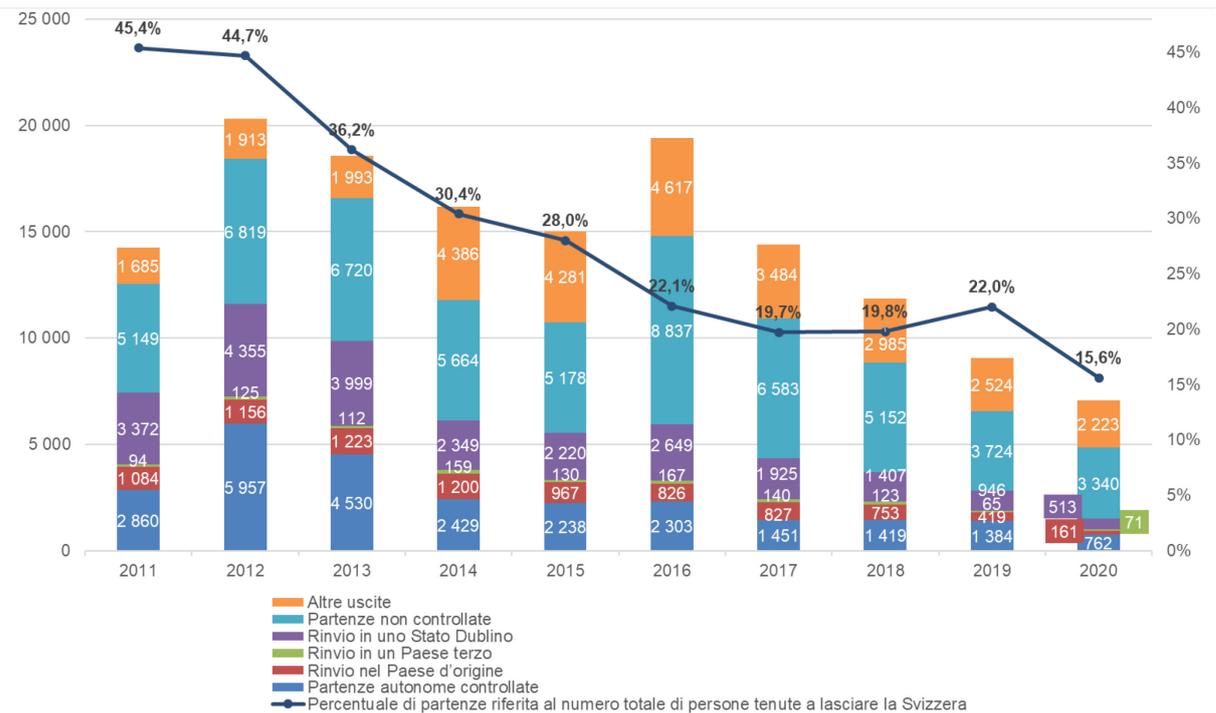
La percentuale di partenze non controllate resta abbastanza alta anche dopo l'entrata in vigore della legge sull'asilo revisionata. Nel 2020 il numero di partenze non controllate dalle autorità è diminuito rispetto all'anno precedente. La quota parte delle partenze non controllate sull'insieme delle partenze è tuttavia leggermente aumentata. Oltre alla pandemia, ciò costituisce la causa principale della percentuale di partenze bassa²⁴, nel cui calcolo per definizione vengono considerate unicamente le partenze controllate. Dall'attuazione delle nuove procedure d'asilo, la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo, quale parte integrante della protezione giuridica nei centri federali d'asilo, 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. Queste informazioni preliminari possono indurre partenze non controllate.

Nell'ambito delle misure di ottimizzazione nel settore del ritorno, la SEM si propone di rafforzare ulteriormente la collaborazione con i Cantoni per quanto riguarda l'esecuzione degli allontanamenti. A tal fine la SEM e i Cantoni stanno mettendo a punto un *case management* potenziato. In questo contesto, nel 2020 è stato avviato un progetto pilota che sarà valutato dal Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti entro l'estate 2021. Nel contempo sarà ulteriormente potenziata la rete di Immigration Liaison Officers (ILO) in grado di supportare i ritorni sul posto. Dall'agosto 2020 una nuova ILO è stazionata ad Addis Abeba (Etiopia).

²³ Nel presente rapporto la nozione di «rimpatrio» non si riferisce unicamente ai rimpatri ai sensi della direttiva Rimpatrio dell'UE (2008/115/CE), bensì anche ai trasferimenti in altri Stati Dublino.

²⁴ 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.

Figura 10: Uscite dal processo d'asilo e dal sostegno al ritorno 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).

Inquadramento nello schema generale: (7) PERCENTUALE DI PARTENZE							RISULTATO NEL 2020	
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**								
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2020	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40%	36-40%	31-35%	26-30%	21-25%	16-20%	<16%	15,6%	-3

* 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).

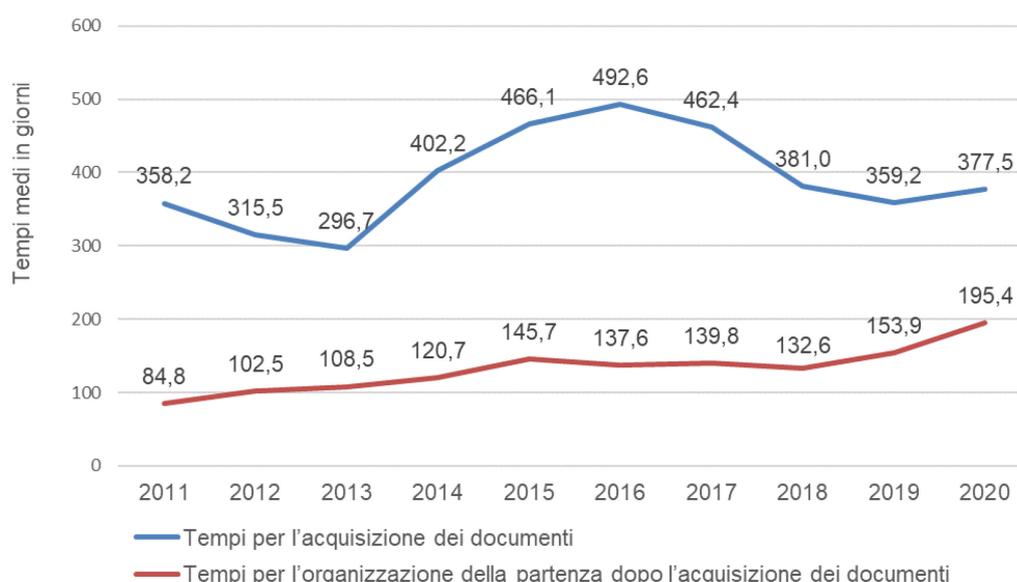
3.8. Tempi di esecuzione

Nel 2020 la durata dell'acquisizione dei documenti è aumentata di 18,3 giorni, ossia del 5,1%, rispetto all'anno precedente. Anche la durata media dell'organizzazione della partenza è aumentata di 41,5 giorni ossia del 26,9%. Le cifre riguardano tutti i tipi di partenza.

Le ragioni che hanno condotto a questo aumento sono state la pandemia di COVID-19 (meno audizioni alla centrale da parte di delegazioni, chiusura di rappresentanze estere), le norme straordinarie alle frontiere e le restrizioni di viaggio per via aerea. Anche motivi medici o familiari hanno ritardato la partenza dalla Svizzera. Il fatto di riuscire ad acquisire i documenti richiesti non significa necessariamente che le persone interessate lascino effettivamente la Svizzera. Un ulteriore motivo della maggiore durata dell'organizzazione delle partenze è dato dalle partenze non controllate che intervengono poco prima della data prevista per il volo di ritorno. In questi casi la data del volo previsto è registrata quale data della partenza non controllata. Il forte aumento della durata dell'organizzazione delle partenze potrebbe inoltre essere ricondotto alla vasta operazione di verifica degli incarti svolta durante la pandemia. In questo contesto è emerso che nella maggior parte dei casi soggetti alla vecchia legge è stato impiegato molto più tempo della media per portare a termine i processi di sostegno al ritorno.

In linea di principio, oltre che da ragioni tecniche, la durata dell'esecuzione degli allontanamenti dipende in larga misura dalla cooperazione dei Paesi d'origine e dal comportamento delle persone che sono tenute a lasciare la Svizzera. A titolo di esempio, le limitazioni ai rimpatri coatti poste da determinati Stati d'origine o il rifiuto da parte di determinate persone tenute a lasciare la Svizzera di optare per la partenza autonoma influiscono sulla durata dell'esecuzione. Purtroppo questi fattori sfuggono al controllo della SEM. Nel complesso, tuttavia, con molti Paesi di origine la cooperazione nel settore della riammissione è buona. Finora la Svizzera ha stipulato accordi in materia di ritorno con 65 Stati. Con numerosi Stati d'origine la cooperazione nel settore del ritorno funziona molto bene anche senza pertinenti accordi. Con determinati Stati d'origine, invece, si riscontrano tuttora difficoltà di cooperazione, il che fa aumentare il numero di pendenze nel settore del sostegno al ritorno.

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



Fonte: SEM

Nel quadro del riassetto del settore dell'asilo le procedure celeri hanno influito in modo positivo anche sul settore del ritorno, riducendo la durata dell'esecuzione degli allontanamenti. Nel quadro delle domande d'asilo oggetto della procedura celere presso i centri federali d'asilo, per esempio, il processo di esecuzione è ora istruito direttamente dopo una decisione di asilo negativa senza diritto a rimanere. In questi casi, di norma il colloquio in vista della partenza è tenuto entro 24 ore e subito dopo viene avviata la procedura per il sostegno al ritorno con identificazione, risp. acquisizione dei documenti. Per quanto riguarda i casi soggetti alla vecchia legge, invece, nel 2020 la durata di trattamento è stata elevata nonostante una tendenza al calo, attestandosi a 183 giorni (anno precedente: 238 giorni). Il motivo sono i ricorsi. In questi casi, prima di presentare una domanda di sostegno al ritorno, i Cantoni attendono la procedura di ricorso e il passaggio in giudicato delle decisioni in materia d'asilo.

Per quanto riguarda la procedura ampliata e il processo esecutivo (identificazione, risp. acquisizione dei documenti), si costata una velocizzazione unicamente laddove la SEM avvia essa stessa il sostegno al ritorno. Pertanto la SEM sta vagliando alcuni adeguamenti dei processi in modo tale da poter avviare essa stessa il sostegno all'esecuzione anche in tutti i casi afferenti nel quadro della procedura ampliata. I relativi processi dovrebbero poter essere adeguati conseguentemente nel corso del 2021.

In conclusione, si costata che nel settore del ritorno, nonostante i forti ostacoli dovuti alla pandemia di COVID-19, l'esecuzione degli allontanamenti e delle identificazioni - queste ultime in particolare anche per Algeria e Sri Lanka, per i quali le partenze sono state bloccate a causa della pandemia - non è mai stata interrotta e in alcuni casi ha potuto continuare a un livello relativamente alto. Questo grazie ai grandi sforzi profusi.

Inquadramento nello schema generale: (8) TEMPI DI ESECUZIONE								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE							RISULTATO NEL 2020	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2020	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Tempi per l'acquisizione dei documenti* (ponderazione: 25%)								
<301 giorni	301-350 giorni	351-400 giorni	401-450 giorni	451-500 giorni	501-550 giorni	>550 giorni	377,5 giorni	+1
Tempi per l'organizzazione della partenza* (ponderazione: 75%)								
<76 giorni	76-100 giorni	101-125 giorni	126-150 giorni	151-175 giorni	176-200 giorni	>200 giorni	195,4 giorni	-2
Valutazione complessiva dei tempi di esecuzione								-1,5
* inteso come valore-obiettivo								
Nota: 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%).								

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

Il tasso di attività medio delle persone ammesse provvisoriamente²⁵ e dei rifugiati riconosciuti (ossia senza considerare i richiedenti l'asilo), abili al lavoro, è in aumento sin dal 2016 e si è attestato alla fine del 2020 a quota 42,1%, segnando un nuovo record dal 2010.²⁶ A partire dal 2013 il numero di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *occupati*, è salito da circa 6600 a circa 26 300 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. Sarebbe che le crescenti opportunità di lavoro nel tempo, combinate con la maggiore durata media del soggiorno, abbiano finora compensato le condizioni più difficili del mercato del lavoro derivanti dalla pandemia di COVID-19. Nello stesso periodo, a causa dei forti flussi migratori in Svizzera, il numero effettivo di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *abili al lavoro*, è aumentato passando da circa 20 300 persone a circa 62 500. A fine 2020 erano pertanto *disoccupate*, complessivamente, circa 36 200 persone appartenenti al settore dell'asilo. È pertanto indispensabile proseguire e potenziare le misure di promozione dell'integrazione professionale, in particolare in previsione dell'impatto, per ora difficilmente quantificabile, della pandemia di COVID-19 sulle opportunità delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati di integrarsi professionalmente. Occorre, infatti, sfruttare il potenziale tuttora esistente per accrescere il numero di persone che svolgono un'attività lavorativa e diminuire ulteriormente e in maniera sostenibile la dipendenza dall'aiuto sociale.

Nel 2019 ha preso il via l'Agenda Integrazione Svizzera (www.kip-pic.ch/it/pic/agenda-integrazione). Per quanto riguarda l'attività lucrativa è stato convenuto che sette anni dopo l'arrivo in Svizzera, la metà (50%) delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti in età adulta si è inserita in modo duraturo nel mercato del lavoro primario. È stato inoltre convenuto, quale obiettivo di efficacia, 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 stanno frequentando una formazione post-obbligatoria; questo per consentire a giovani e giovani adulti, laddove possibile, di seguire una formazione post-obbligatoria al fine di aumentare le loro opportunità di integrarsi in modo duraturo sul mercato del lavoro. A medio termine, la valutazione dell'integrazione di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti sarà migliorata grazie a un monitoraggio a tutto campo. Il piano globale del monitoraggio dell'Agenda Integrazione Svizzera è stato finalizzato nel 2020. Nei Cantoni è stato svolto un rilevamento pilota di alcuni indicatori relativi a efficacia, rendimento e contesto.²⁷ Non appena sarà disponibile il monitoraggio dell'Agenda Integrazione Svizzera, le informazioni centrali in esso contenute potranno confluire nel monitoraggio del sistema d'asilo.

In vista del riassetto del settore dell'asilo si può presupporre che, a medio termine, l'integrazione professionale delle persone provenienti dal settore dell'asilo migliorerà ulteriormente a seguito dell'accelerazione delle procedure. L'effetto sull'integrazione professionale sarà tanto

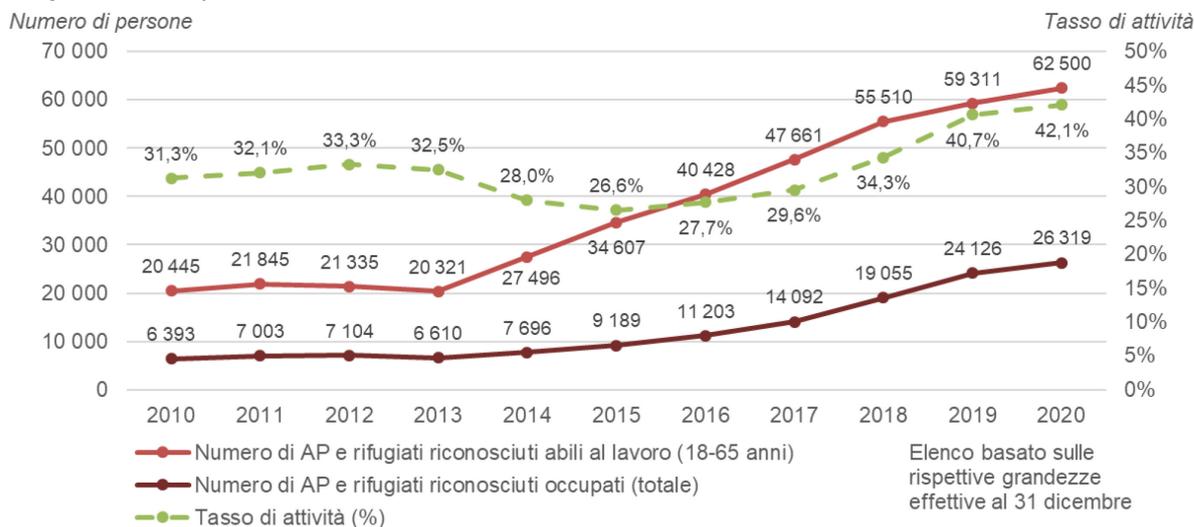
²⁵ In tutte le valutazioni riguardanti l'integrazione professionale nel quadro del presente monitoraggio, il gruppo delle persone ammesse provvisoriamente comprende anche il sottogruppo dei rifugiati ammessi provvisoriamente.

²⁶ I seguenti fattori riducono tuttavia la significatività del tasso di attività: in primo luogo, un'integrazione riuscita dipende soprattutto dalla capacità di assorbimento del mercato del lavoro in un dato momento. Inoltre, il tasso di attività diminuisce con l'arrivo di nuove persone che, pur beneficiando di un diritto di rimanere, non soddisfano ancora i prerequisiti per poter essere assunte sul mercato del lavoro. Infine, i rifugiati domiciliati (permesso C) e le persone ammesse provvisoriamente che hanno già ottenuto un permesso di dimora (permesso B) in virtù della disciplina dei casi di rigore non figurano più nella statistica; nel loro caso di dà per acquisito che soddisfano i requisiti per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro.

²⁷ Cfr. griglia degli indicatori PIC/AIS: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/it/data/integration/agenda/ias-kennzahlenraster-i.xlsx/download.xlsx/ias-kennzahlenraster-i.xlsx>

più marcato quanto più i Cantoni adegueranno le proprie strutture in funzione delle nuove procedure d'asilo e avvieranno precocemente la promozione dell'integrazione conformemente all'Agenda Integrazione Svizzera.

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)

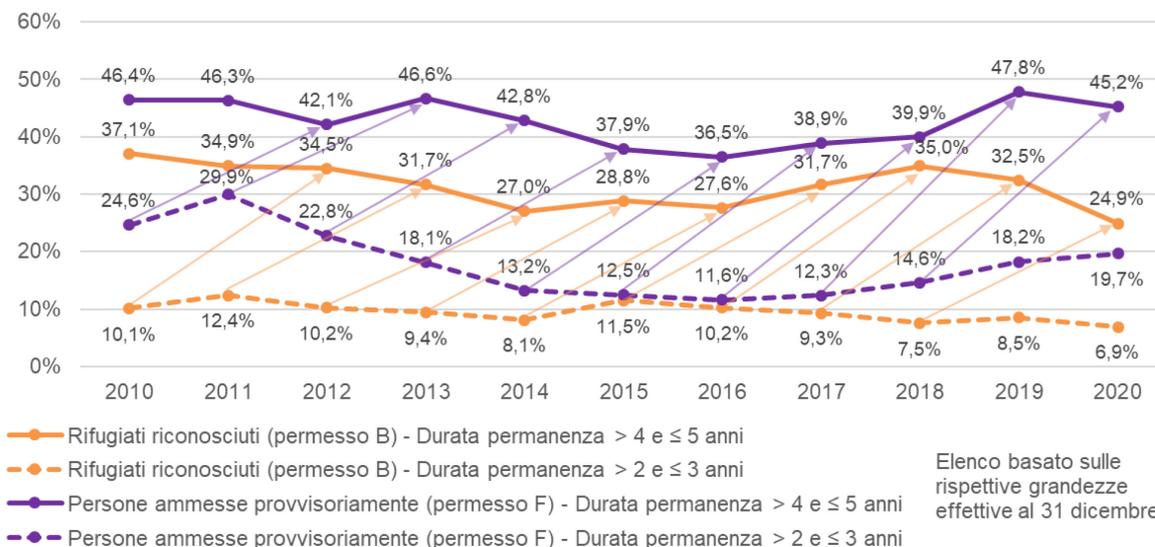


Fonte: SEM

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

Il numero di persone occupate 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 2020 il tasso di attività dei rifugiati riconosciuti residenti da tre anni in Svizzera ammontava all'6,9%, quello dei rifugiati riconosciuti residenti da cinque anni al 24,9%. Le persone ammesse provvisoriamente con tre anni di permanenza in Svizzera presentavano un tasso di attività del 19,7%, valore che con cinque anni di permanenza era pari al 45,2%.

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 Svizzera²⁸



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).

Negli ultimi anni la percentuale di persone del settore dell'asilo e di rifugiati che percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale si è confermata a livelli elevati nonostante l'aumento del tasso di attività. Nel 2019 l'85% delle persone ammesse provvisoriamente ha percepito prestazioni dell'aiuto sociale, mentre per i rifugiati riconosciuti e i rifugiati ammessi provvisoriamente tale quota è stata dell'86,5%. Se ne può dedurre che in molti casi l'integrazione professionale conseguita è comunque precaria (basso reddito, basso tasso di occupazione, rapporti di lavoro di durata determinata, ecc.) e non consente un'indipendenza totale e durevole dall'aiuto sociale. Va inoltre rilevato che, in particolare per quanto riguarda i giovani rientranti nel settore dell'asilo, la maggior parte dei Cantoni incoraggia la qualificazione professionale (formazione professionale di base, apprendistato), la quale richiede diversi anni. Durante la fase iniziale («processo di prima integrazione»), che coincide grosso modo con il periodo in cui i costi dell'aiuto sociale occasionati da queste persone sono a carico della Confederazione, la quota di percezione dell'aiuto sociale rimane pertanto abbastanza alta. Dagli studi effettuati sul tema emerge tuttavia che a medio e lungo termine una promozione dell'integrazione mirante alla qualificazione è la soluzione vincente se si vogliono conseguire risparmi nel settore dell'aiuto sociale.²⁹

²⁸ 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).

²⁹ Cfr. <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/berichte/integration/studien.html>

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 2020	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore a fine 2020	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Tasso di attività delle persone ammesse provvisoriamente nel quinto anno di permanenza (ponderazione: 58%)**								
>52,5%	50% (+/- 2,5%)	45% (+/- 2,5%)	40% (+/- 2,5%)	35% (+/- 2,5%)	30% (+/- 2,5%)	<27,5%	45,2%	+1
Tasso di attività dei rifugiati riconosciuti con concessione dell'asilo nel quinto anno di permanenza (ponderazione: 42%)**								
>52,5%	50% (+/- 2,5%)	45% (+/- 2,5%)	40% (+/- 2,5%)	35% (+/- 2,5%)	30% (+/- 2,5%)	<27,5%	24,9%	-3
Valutazione globale del tasso di attività								+0,7
<p>* inteso come valore-obiettivo</p> <p><u>Nota:</u> 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.</p> <p>** La ponderazione è effettuata conformemente al numero di casi (persone abili al lavoro nel quinto anno di permanenza) nel periodo in esame.</p>								

*** 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).

3.10. Ripercussioni del modello di compensazione

Sette Cantoni di ubicazione di CFA non sono riusciti a esaurire le loro compensazioni e hanno ricevuto troppe attribuzioni in vista della procedura ampliata. Conseguentemente, altri Cantoni hanno ricevuto meno attribuzioni del previsto. Questi scostamenti tra i valori reali e i valori-obiettivo per le attribuzioni cantonali di persone nella procedura ampliata (categoria W) sono dovuti a diversi fattori: anche nel 2020 si è avuto un numero di casi esiguo, inferiore ai valori ipotizzati nel 2014 durante la progettazione del nuovo modello di compensazione e di ripartizione, che si muovevano tra le 15 000 e le 29 000 domande nei CFA. In particolare nei Cantoni con una quota parte piuttosto bassa in base alla chiave di riparto e compensazioni elevate legate alla gestione di un CFA e/o all'esecuzione di allontanamenti, le compensazioni nel quadro della procedura ampliata superano le attribuzioni e non possono pertanto essere del tutto esaurite. Inoltre, nel modello del 2014 non è stato tenuto conto del fatto che in determinati Cantoni si verificano cosiddette attribuzioni obbligate, per esempio a causa del ricongiungimento familiare o perché la decisione con esecuzione dell'allontanamento non è ancora passata in giudicato al momento dell'uscita dal CFA. Queste attribuzioni obbligate non sono pianificabili e, in Cantoni di piccole o medie dimensioni, possono generare importanti scostamenti, pressoché impossibili da compensare successivamente. Nei Cantoni con una quota parte esigua in base alla chiave di riparto, può capitare che a fronte del numero di casi basso, uno scostamento di poca entità in cifre assolute si traduca in una percentuale elevata.

Pertanto alla fine del 2020 la SEM ha nuovamente riportato gli scostamenti all'anno successivo. In questo modo è garantito che tutti i Cantoni potranno esaurire interamente le loro compensazioni – sebbene in un secondo tempo. Entro l'inizio del 2022 la SEM elaborerà inoltre diverse soluzioni possibili (varianti) per migliorare la situazione. Le norme legate al complesso sistema di compensazione e ripartizione costituiscono tuttavia una grossa sfida. Le proposte di soluzione verranno sottoposte a un gruppo di lavoro dei Cantoni, dopodiché saranno adottate dal gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo.

La SEM ha realizzato una simulazione aggiornata (modello teorico di calcolo) allo scopo di illustrare le ripercussioni del riassetto del settore dell'asilo sui Cantoni sotto il profilo della ripartizione e della compensazione. La simulazione si basa fondamentalmente sui medesimi presupposti in base ai quali nel 2014 è stato elaborato il modello di compensazione del gruppo di lavoro AGNA³⁰. La nuova simulazione tiene inoltre conto di valori empirici e informazioni recenti (p.es. informazioni sull'ubicazione, numero di domande d'asilo, composizione delle domande d'asilo per tipo di procedura, quota di protezione). Informazioni dettagliate sulla simulazione e sui risultati relativi ai singoli Cantoni sono contenute nelle schede cantonali sul riassetto del settore dell'asilo. Le schede aggiornate del febbraio 2020 sono disponibili all'indirizzo:

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

La simulazione del modello di compensazione chiarisce che il modello può in linea di principio produrre l'effetto auspicato. L'analisi e la valutazione dell'effettivo impatto del modello di compensazione nella prassi saranno effettuate dopo che il nuovo sistema si sarà consolidato e sarà disponibile una sufficiente base di dati.

³⁰ Gruppo di lavoro per il riassetto (2014): *Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*, Rapporto finale del 18 febbraio 2014, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-i.pdf>.