



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Segreteria di stato della migrazione SEM
Stato maggiore Controllo e ricerca

10 aprile 2018

Monitoraggio del sistema d'asilo

Rapporto 2016

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

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*» e «*di [dover] verificare, nell'ambito delle attività di monitoraggio periodiche,*

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

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

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

I rapporti annuali sulle attività di monitoraggio soddisfano inoltre le istanze della mozione Pfister (16.3478) «*Valutazione dei centri federali per richiedenti l'asilo*»³ 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 tem-

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

pestivamente, 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.

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

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

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

1.3. Rapporto sulle attività di monitoraggio 2016

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 2016. Nel rapporto vengono considerati i seguenti dodici indicatori chiave:

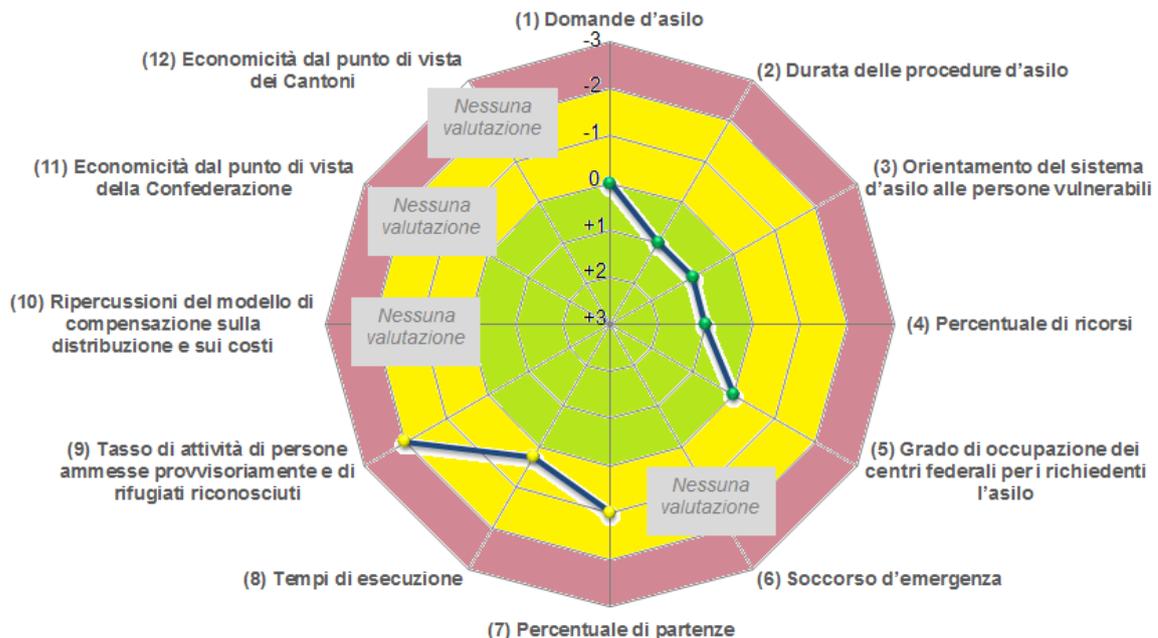
- 1) domande d'asilo (*sistema globale*)
- 2) durata delle procedure d'asilo (*confronto tra esercizio regolare e fase di test*)
- 3) orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili (*sistema globale*)
- 4) percentuale di ricorsi (*confronto tra esercizio regolare e fase di test*)
- 5) tasso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

L'analisi e la valutazione dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo dal punto di vista della Confederazione e dei Cantoni saranno effettuate non appena sarà disponibile il nuovo modello di economicità ampliato, definito congiuntamente da Confederazione e Cantoni (cfr. note riportate alla fine del presente rapporto).

2. Schema generale

Nel 2016 il settore dell'asilo è risultato nel complesso equilibrato. Non si osservano nuovi sviluppi suscettibili di compromettere il riassetto del settore dell'asilo nel lungo periodo. La panoramica sotto forma di diagramma a ragnatela, qui sotto, riassume l'evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2016, periodo di riferimento del rapporto.

Figura 1: Evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2016



Guida alla lettura: il grafico a ragnatela sopra illustrato si serve di una scala di valutazione a 7 livelli che consente di effettuare una rapida stima di tutti gli ambiti oggetto del monitoraggio. Il grafico prevede dodici indicatori di monitoraggio e in linea di massima quanto più alto è il punteggio di un indicatore sulla scala di valutazione, migliore è considerata la relativa situazione. Il punteggio di +3 (parte centrale del grafico) corrisponde alla situazione ideale. Un punteggio pari a 0 (primo cerchio esterno alla parte verde centrale del grafico) corrisponde alla situazione normale. I punteggi da +3 a 0 sono contrassegnati dal colore verde secondo un sistema a semaforo. Le situazioni che si situano a un livello peggiore o pari a quello normale, ma che comunque non rientrano tra quelle critiche, sono valutate con un punteggio compreso tra -1 e -2, con il colore giallo. Per le situazioni critiche si utilizza il punteggio -3 (cerchio più esterno del grafico) e il colore simbolico rosso. **La suddivisione della griglia di valutazione relativa ai singoli indicatori chiave e la valutazione degli sviluppi nell'anno 2016 sono descritte nei rispettivi capitoli del rapporto sulle attività di monitoraggio.**

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

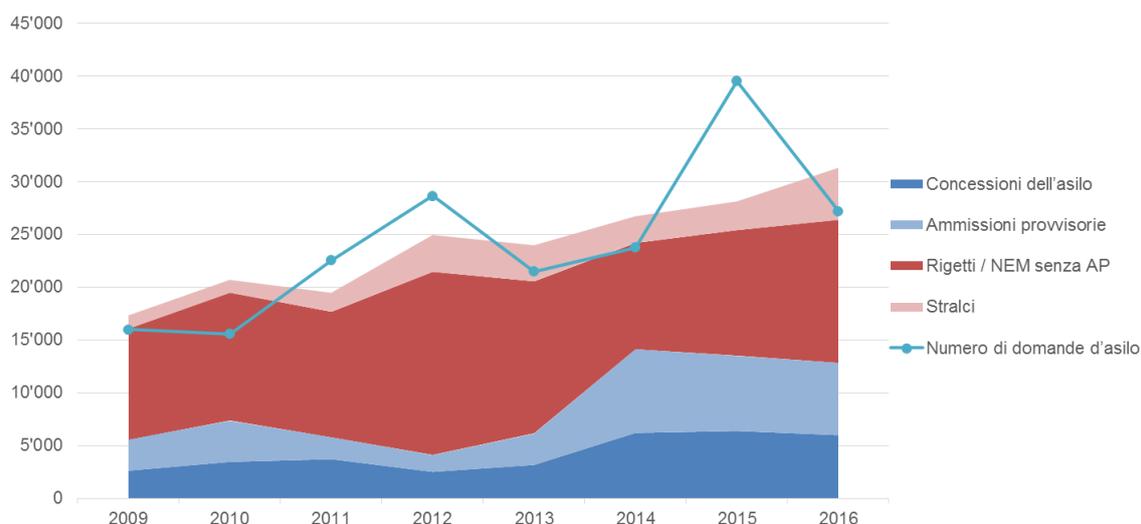
Il soccorso d'emergenza è oggetto di analisi nel presente rapporto sulle attività di monitoraggio ma non è sottoposto a valutazione; dato il passaggio al sistema delle somme forfetarie per il soccorso d'emergenza, tale ambito sarà oggetto di valutazione solo dopo l'entrata in vigore del progetto di riassetto. Considerato che il futuro modello di compensazione non è ancora in vigore, anche le relative ripercussioni sulla distribuzione e sui costi non potranno essere valutate. L'analisi e la valutazione dell'**economicità del riassetto del settore dell'asilo** dal punto di vista della Confederazione e dei Cantoni saranno effettuate non appena sarà disponibile il nuovo modello di economicità ampliato, definito congiuntamente da Confederazione e Cantoni (cfr. note riportate alla fine del presente rapporto).

3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2016

3.1. Domande d'asilo

Il numero di domande d'asilo nel 2016 è stato pari a 27 207, situandosi al di sopra del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno⁴, programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Il motivo principale di questo livello relativamente alto di domande è da ricondurre al perdurare dei numerosi focolai di crisi e dei conflitti in Medio Oriente e nel continente africano. Rispetto all'anno precedente il numero di domande d'asilo in Svizzera è tuttavia diminuito di quasi un terzo (31%). La percentuale di domande d'asilo trattate in Svizzera rispetto al totale delle domande d'asilo presentate in Europa è calata progressivamente dal 2012, raggiungendo il livello minimo nel 2016 con il 2,1%. Questi valori così bassi in Svizzera sono dovuti anche alle procedure relativamente rapide previste per le persone appartenenti a gruppi di Paesi con basse percentuali di riconoscimento (Balcani, Africa settentrionale e occidentale), all'applicazione coerente delle procedure Dublino e all'esecuzione coerente degli allontanamenti da parte dei Cantoni⁵.

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



Fonte: Statistica sull'asilo SEM

Nel 2016 il numero di pratiche evase in prima istanza è aumentato di 3 181 unità (11%) rispetto all'anno precedente, passando a 31 299. Il numero effettivo di domande d'asilo pendenti trattate in prima istanza è invece diminuito nel 2016 di 2 094 unità (7%) rispetto al dato di fine 2015 (29 805), passando così a 27 711 persone. L'alto numero di stralci è da ricondurre al fatto che, soprattutto durante i mesi estivi del 2016, numerose persone hanno interrotto la loro procedura d'asilo precocemente abbandonando in maniera non controllata i centri di registrazione e procedura (CRP) o la fase di test oppure hanno optato per il rimpatrio volontario.

⁴ 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.

⁵ La percentuale particolarmente bassa di domande d'asilo trattate in Svizzera rispetto al totale di domande d'asilo presentate in Europa nel 2016 dipende anche dal fatto che in Germania molte domande d'asilo di persone entrate nel 2015 sono state registrate solo nel 2016.

Inquadramento nello schema generale: (1) DOMANDE D'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2016	
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 2016	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500)	<18 500 0 >29 500	27 207 domande d'asilo	0
	0	0	0	0	0			
	25 000 (+/- 500)	26 000 (+/- 500)	27 000 (+/- 500)	28 000 (+/- 500)	29 000 (+/- 500)			

* inteso come valore programmato

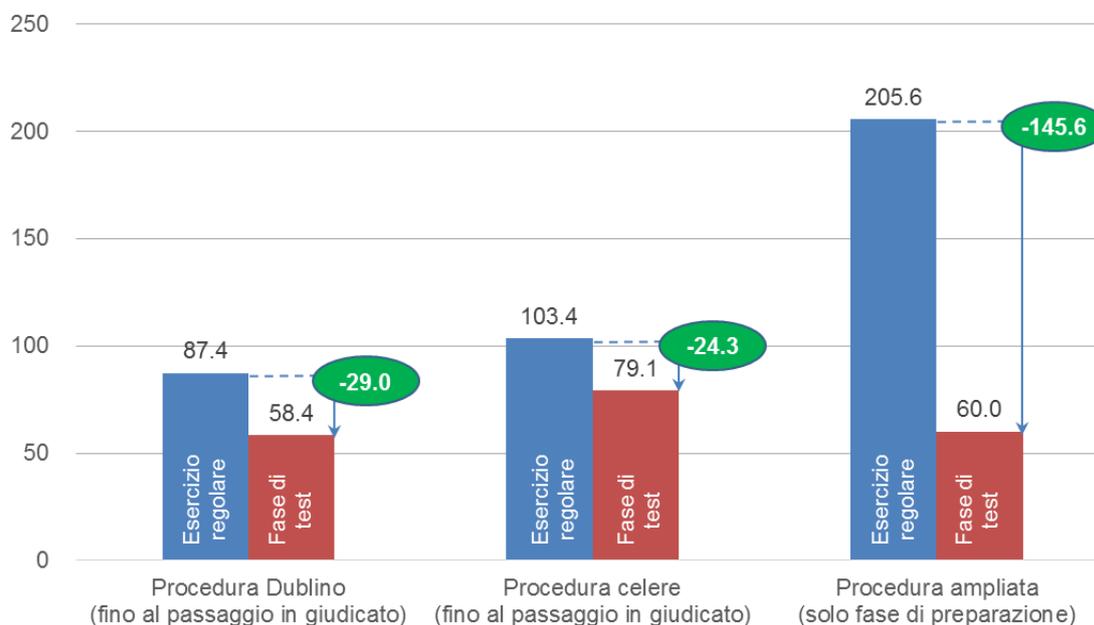
Nota: per quanto riguarda le domande d'asilo si tratta di un parametro determinato principalmente in maniera esogena (condizione quadro) e pertanto non è da intendersi come valore target in senso stretto. Il valore ipotetico di 24 000 domande d'asilo all'anno corrisponde al valore programmato per il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

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

3.2. Durata delle procedure d'asilo

L'analisi della durata delle procedure dell'esercizio regolare e della fase di test nel periodo 2014-2016 conferma che con il riassetto del settore dell'asilo è possibile accelerare le procedure. L'effetto di accelerazione medio della fase di test rispetto all'esercizio regolare, pari a 29,0 giorni per le procedure Dublino e a 145,6 giorni per le procedure ampliate, è addirittura nettamente superiore all'effetto di accelerazione osservato nell'ambito della valutazione della fase di test (procedure Dublino: 21,0 giorni; procedure ampliate: 127,3 giorni). Nelle procedure celeri si registra, al contrario, un calo dell'effetto di accelerazione medio rilevato rispetto alla valutazione della fase di test, che passa così da 28,4 giorni a 24,3 giorni. Questo risultato è dovuto soprattutto al fatto che nell'esercizio regolare è diminuita la durata delle procedure per i casi di priorità 1.

Figura 3: Durata media delle procedure d'asilo ed effetto di accelerazione della fase di test rispetto all'esercizio regolare (espressa in giorni fino al passaggio in giudicato; secondo le categorie di casi; coorti 2014-2016 senza ponderazione al 31.12.2016)



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

Inquadramento nello schema generale: (2) DURATA DELLE PROCEDURE D'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE						RISULTATO NEL 2016		
Situazione ideale			Situazione auspicata*			Situazione critica	Valore nel 2016	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Effetto di accelerazione molto marcato			Effetto di accelerazione analogo a quello della valutazione della fase di test: proc. Dubl.: 21 giorni proc. cel.: 28 giorni proc. ampl.: 127 giorni			Nessun effetto di accelerazione	Effetto di accelerazione della fase di test pari a 29,0 giorni per la procedura Dublino, a 24,3 giorni per la procedura celere, a 145,6 giorni per la procedura ampliata	+1

* inteso come valore-obiettivo

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

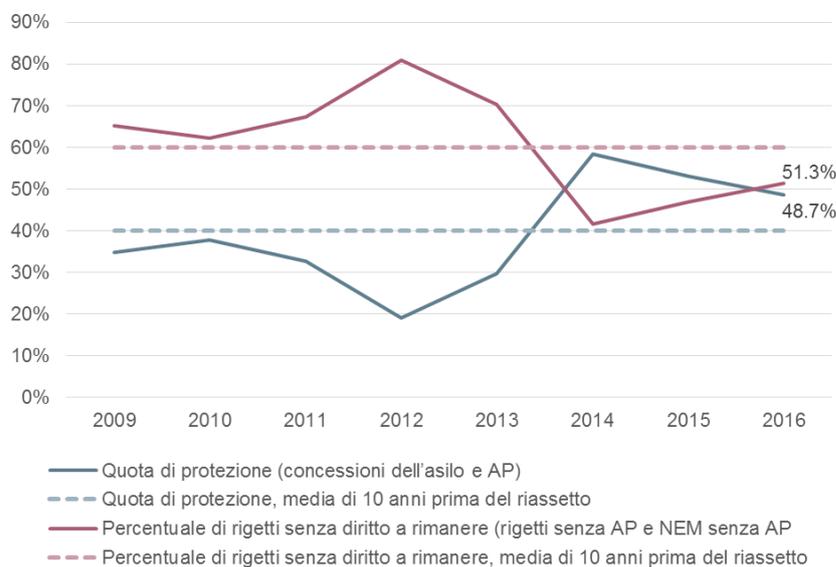
Dopo l'applicazione delle nuove procedure d'asilo nel sistema globale saranno ridefiniti l'indicatore e la griglia di valutazione della durata delle procedure d'asilo (cfr. Introduzione: Evoluzione dei principali interrogativi delle attività di monitoraggio sorti nel corso dell'attuazione delle misure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

3.3. Orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili

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

Nel 2016 la quota di protezione⁶ è stata pari al 48,7% e quindi superiore alla media dei 10 anni (2007-2016) attestatasi al 40% e notevolmente più alta della media di lungo periodo (1986-2016) pari a circa il 30% che è stata assunta come valore programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Questa quota di protezione piuttosto alta indica che rispetto al passato in Svizzera vengono presentate relativamente poche domande d'asilo infondate. Ciò coincide con gli obiettivi del riassetto del settore dell'asilo ed è da ricondurre tra l'altro all'attuazione coerente della strategia per il trattamento delle domande da parte della SEM.

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



Fonte: SEM

Basandosi sulla statistica sull'asilo non è possibile determinare in via definitiva quante delle domande d'asilo infondate, che in definitiva confluiscono nella percentuale di rigetti delle domande d'asilo senza diritto a rimanere sopra esposta, erano *manifestamente* infondate. Per avvicinarsi al numero di *domande d'asilo manifestamente* infondate si possono considerare i rigetti e le decisioni NEM senza diritto a rimanere che sono riconducibili a domande d'asilo di persone provenienti da Paesi d'origine sicuri⁷, Stati con procedura fast-track e Stati con procedura in 48 ore⁸. Queste domande d'asilo sono definite di seguito come domande che «*si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate*».

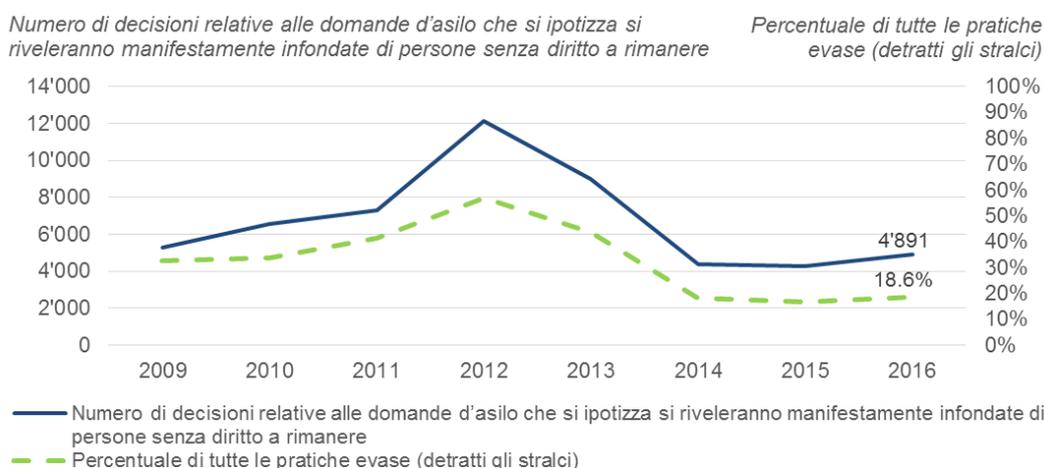
$$\text{Quota di protezione} = \frac{\text{Concessioni asilo} + \text{rigetti con AP} + \text{NEM con AP}}{\text{Pratiche evase} - \text{stralci}}$$

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

⁷ Cfr. allegato 2 dell'ordinanza 1 sull'asilo (RS 142.311).

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

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



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

Fonte: SEM

Sin dall'introduzione della procedura in 48 ore e della procedura fast-track negli anni 2012/13 sia il numero che la percentuale delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate hanno fatto registrare un calo o si sono mantenuti stabili, il che chiarisce il successo della strategia di trattamento delle domande della SEM. Nel 2016 sono state evase in totale 4 891 domande d'asilo di persone provenienti da Paesi d'origine sicuri, Stati con procedura fast-track e Stati con procedura in 48 ore, disponendo il rigetto o una decisione NEM senza diritto a rimanere. La percentuale di queste domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate rispetto al totale di pratiche evase (detratti gli stralci) è stata nel 2016 pari al 18,6%. 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 2016	
Situazione ideale			Situazione normale			Situazione critica	Valore nel 2016	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%	48,7%	+2
Percentuale delle domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate (ponderazione 50%)								
<7.5%	10% (+/- 2,5%)	15% (+/- 2,5%)	20% (+5%; -2,5%)	30% (+/- 5%)	40% (+/- 5%)	>45%	18,6%	0
Valutazione generale dell'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili								+1
<p>Nota: il valore della quota di protezione nella situazione normale corrisponde al valore programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Tutti gli altri valori sono basati su dati storici e sull'obiettivo concreto del progetto di riassetto del settore dell'asilo di ridurre l'incentivo a presentare domande d'asilo manifestamente infondate. Il delta tra il 100% e la somma della quota di protezione e della percentuale di domande d'asilo che si ipotizza si riveleranno manifestamente infondate corrisponde alle domande d'asilo infondate che tuttavia non sono (non si ipotizza si riveleranno) manifestamente infondate.</p>								

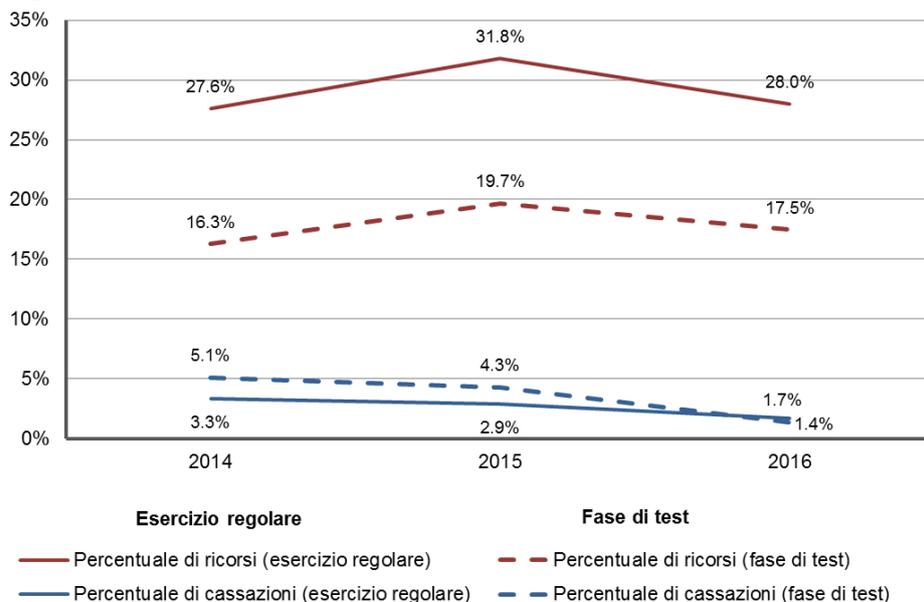
** I valori soglia (p.es. quota di protezione pari esattamente al 28,0%) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio 0).

3.4. Percentuale di ricorsi

La percentuale di ricorsi e la quota di decisioni giunte in cassazione possono essere utilizzate come indicatori della qualità delle procedure d'asilo e delle decisioni. La percentuale di ricorsi indica la quota di appelli presentati in relazione a tutte le decisioni impugnabili (vale a dire i rigetti e le decisioni di non entrata nel merito [NEM] riferiti a tutti i tipi di procedimenti). La quota di decisioni in cassazione indica invece la percentuale di cassazioni relativa a tutti i ricorsi trattati dal tribunale amministrativo federale (TAF).

La curva della percentuale di ricorsi registrata nel 2016 conferma i risultati della valutazione della fase di test, in base alla quale le decisioni della SEM sono generalmente ben accette e/o incentivate dalla protezione giuridica rafforzata nella fase di test. La percentuale di ricorsi nella fase di test è nettamente inferiore rispetto all'esercizio regolare. L'esperienza maturata nella fase di test mostra inoltre che i ricorsi sono presentati in modo più mirato e sono valutati di qualità da «buona» a «ottima». Grazie all'intervento della rappresentanza legale nelle procedure di prima istanza è possibile individuare tempestivamente gli eventuali errori già in questo stadio e talora eliminarli. Tutto ciò contribuisce ad alleggerire il lavoro del TAF. La quota bassa e tendenzialmente in calo delle decisioni in cassazione nell'esercizio regolare e nella fase di test attesta l'elevata qualità delle decisioni della SEM.

Figura 6: Percentuale di ricorsi e di cassazioni



Fonte: SEM (dati SIMIC aggiornati al 23.01.2017)

Va precisato che - fintantoché sussistono ancora pendenze presso il TAF - le percentuali di cassazioni rilevate per le singole coorti annuali possono aumentare ulteriormente con durate di rilevamento crescenti. Ciò riguarda soprattutto la coorte 2016 che, essendo riferita a un solo anno, presenta un periodo di misura molto breve.

Inquadramento nello schema generale: (4) PERCENTUALE DI RICORSI								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2016	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2016	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<10%	12% (+/- 2%)	16% (+/- 2%)	20% (+/- 2%)	24% (+/- 2%)	28% (+/- 2%)	>30%	17,5% nella fase di test (28,0% nell'esercizio regolare)	+1

* inteso come valore-obiettivo

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

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

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

Alla fine del 2016 la Confederazione disponeva di circa 5 000 posti di alloggio, cifra corrispondente alla capacità auspicata per il riassetto del settore dell'asilo. Di questi posti tuttavia solo circa 2 100 si trovavano nei centri federali permanenti per i richiedenti l'asilo che rientrano nella capacità permanente programmata per il riassetto del settore dell'asilo. Le strutture e gli alloggi temporanei che sono stati predisposti nel corso dell'attuazione del piano d'emergenza per il superamento di situazioni straordinarie in materia di asilo (e che vengono effettivamente gestite anche solo in casi d'emergenza), rappresentano al momento una percentuale considerevole della capacità totale a disposizione della Confederazione. Attualmente la distribuzione regionale di queste strutture non coincide con la distribuzione regionale auspicata con il riassetto del settore dell'asilo. Se queste strutture dovessero essere utilizzate transitoriamente, perché al momento del passaggio del sistema al nuovo settore dell'asilo ristrutturato non sono ancora disponibili sufficienti capacità nelle strutture permanenti, gli alloggi temporanei dovrebbero essere trattati come siti di ubicazione di centri federali e compensati di conseguenza. Il modello di compensazione per il progetto del riassetto del settore dell'asilo è in linea di principio idoneo a determinare una compensazione adeguata. Con il calo delle domande d'asilo registrato nel 2016 rispetto al 2015 e il contemporaneo potenziamento delle capacità di alloggio a disposizione della Confederazione, il grado di utilizzo nel 2016 è sceso in media al 68%. Attualmente non si è ancora conclusa la pianificazione delle strutture di alloggio della Confederazione per il riassetto del settore dell'asilo.

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



Fonte: SEM

Inquadramento nello schema generale: (5) GRADO DI OCCUPAZIONE DEI CENTRI FEDERALI PER I RICHIEDENTI L'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2016	
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 2016	Valutazione sulla base della griglia
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
85% (+/- 2,5%)	75-82,5% o 87,5-90%	70-74% o 91-93%	60-69% o 94-95%	40-59% o 96-100%	<40% o 101-120%	<40% per oltre un anno o >120%	68% in media all'anno	0

* inteso come valore-obiettivo

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

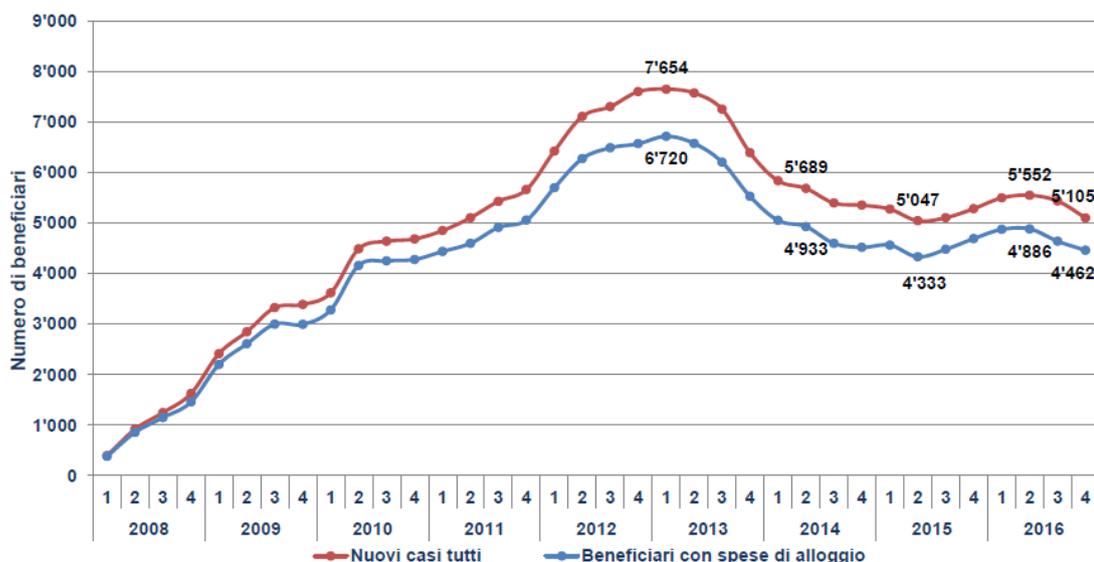
** I valori soglia (p.es. grado di occupazione pari esattamente all'87,5%) sono attribuiti alla categoria di valutazione di volta in volta migliore (nell'esempio +3).

3.6. Soccorso d'emergenza

Le seguenti considerazioni riassumono i risultati chiave emersi dal rapporto sul *monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale nel periodo in esame 2016*⁹.

Nell'arco di due anni - tra il primo trimestre 2013 e il secondo trimestre 2015 - il numero di beneficiari del soccorso d'emergenza è costantemente diminuito. A partire dal secondo trimestre del 2015 si osserva invece di nuovo un aumento del numero di fruitori del soccorso d'emergenza. Uno dei motivi di questa nuova crescita è da ricondurre al fatto che dal quarto trimestre del 2015 e fino alla fine del 2016 vi sono state molte più decisioni passate in giudicato (con allontanamento e data di partenza). Dal secondo trimestre 2016 il numero dei beneficiari del soccorso d'emergenza è nuovamente in calo. Questo decremento è in parte riconducibile all'altissima percentuale (superiore al 77%) di decisioni Dublino/NEM passate in giudicato nel quarto trimestre 2015 e nel primo semestre 2016 rispetto al numero totale di decisioni. I beneficiari del soccorso d'emergenza che sono oggetto di una decisione Dublino-NEM fruiscono del sussidio per un periodo molto più breve rispetto ai beneficiari con decisione NEM o con decisione negativa.

Figura 8: Beneficiari del soccorso d'emergenza per trimestre di fruizione



Fonte: Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale

Dall'inizio di gennaio 2014 la SEM sperimenta nella fase di test di Zurigo nuovi iter procedurali celeri. Nel 2016, 103 persone provenienti dalla fase di test hanno fruito del soccorso d'emergenza, in media per 78 giorni, comportando costi per circa 560 594 franchi. Anche i risultati relativi al soccorso d'emergenza sono positivi. Le persone che nella fase di test sono state inserite in una procedura celere percepiscono molto più raramente il soccorso d'emergenza rispetto alle persone trattate con una procedura nell'esercizio regolare. Come già indicato nella valutazione della fase di test, le procedure celeri, ma anche le attività di consulenza mirate, concernenti il rimpatrio e la valutazione delle opportunità, e di consulenza giuridica, incidono positivamente sulla disponibilità a partire e sulla fruizione del soccorso d'emergenza. Tra inizio 2014 e fine 2016 171 persone provenienti dalla fase di test hanno fruito del soccorso d'emergenza, in media per 77 giorni. Tale dato corrisponde all'11% di tutte le persone allontanate la cui decisione NEM o la decisione negativa sia passata in giu-

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

dicato in questo periodo nella fase di test. Nell'esercizio regolare¹⁰ il 41% di tutte le persone con una decisione NEM o una decisione negativa passate in giudicato hanno fruito, nello stesso periodo, del soccorso d'emergenza, in media per 56 giorni.

Considerando l'intero periodo 2008-2016, per ciascuna decisione sono stati generati in media costi per 5 299 CHF (incl. domande multiple 5 486 CHF). Nello stesso periodo, per ciascuna decisione è stata versata una somma forfettaria media di 6 092 CHF. Le somme forfettarie del soccorso d'emergenza sono finora sufficienti a coprire nel complesso unicamente i costi del soccorso d'emergenza previsti dalla legge¹¹.

Tabella 1: Consumo delle somme forfettarie per ciascun anno di passaggio in giudicato

Anno di passaggio in giudicato	Somme forfettarie del soccorso d'emergenza (incl. quota di compensazione) (1)	Costi del soccorso d'emergenza previsti dalla legge Totale 2008-2016 (2)	Saldo: somme forfettarie del soccorso d'emergenza detratti i costi del soccorso d'emergenza (3) = (1) - (2)	Grado di copertura (4) = (1) / (2)
2008	27 400 000 CHF	40 400 000 CHF	-13 000 000 CHF	68%
2009	42 100 000 CHF	68 400 000 CHF	-26 300 000 CHF	62%
2010	64 600 000 CHF	70 900 000 CHF	-6 300 000 CHF	91%
2011	62 900 000 CHF	60 000 000 CHF	2 900 000 CHF	105%
2012	99 000 000 CHF	83 200 000 CHF	15 800 000 CHF	119%
2013	85 400 000 CHF	70 100 000 CHF	15 300 000 CHF	122%
2014	52 000 000 CHF	45 300 000 CHF	6 700 000 CHF	115%
2015	58 800 000 CHF	33 100 000 CHF	25 700 000 CHF	178%
2016	69 100 000 CHF	17 300 000 CHF	51 800 000 CHF	399%
Tutti gli anni	561 300 000 CHF	488 700 000 CHF	72 600 000 CHF	115%

Fonte: Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale

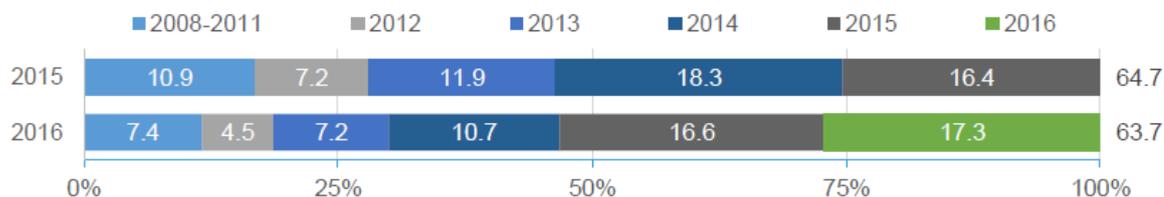
Nel 2016 i costi del soccorso d'emergenza sono stati complessivamente pari a 63,7 milioni di CHF, 17,3 milioni dei quali sono stati riferiti a persone le cui decisioni sono passate in giudicato nel 2016.

¹⁰ Sono state considerate le persone che hanno presentato domanda d'asilo a partire dal 2014 e che hanno ricevuto una decisione negativa o NEM, dopo una procedura della durata inferiore a 91 giorni fino al passaggio in giudicato, e inoltre tutte le persone con una decisione Dublin/NEM che hanno presentato domanda d'asilo a partire dal 2014.

¹¹ I seguenti fattori di costo non vengono tenuti in considerazione: spese di amministrazione e gestione; costi del personale addetto all'assistenza; costi di integrazione o per programmi occupazionali; costi pubblici indiretti (polizia, tribunali, sanità, scuola, ecc.); costi del soccorso d'emergenza di un Cantone superiori alla media, che sono riconducibili a un sistema di soccorso d'emergenza troppo allettante (nessuna verifica sistematica della situazione d'emergenza, alloggi o prestazioni troppo invitanti, ecc.); mancata volontà di procedere all'esecuzione o mancata accettazione politica del concetto del blocco dell'aiuto sociale.

Cfr. Ufficio federale della migrazione (2007): *Disposizioni di esecuzione relative alla revisione parziale delle legge sull'asilo del 16 dicembre 2005; rapporto concernente la modifica delle ordinanze 1, 2 e 3 sull'asilo e l'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione degli stranieri (OEAE)*, p. 31 seg., https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1394/rapporto%20AsylV_VVWA.pdf.

Figura 9: Costi del soccorso d'emergenza nel 2015 e 2016 in base all'anno di passaggio in giudicato



Il fenomeno della fruizione del soccorso d'emergenza di lunga durata viene analizzato in dettaglio nel rapporto sul *monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale*¹². Per tutti i nuovi casi che beneficeranno del soccorso d'emergenza a partire dall'attuazione del riassetto del settore dell'asilo (presumibilmente nel 2019), la fruizione del soccorso di lunga durata sarà ulteriormente analizzata nel quadro del monitoraggio del sistema d'asilo.

Inquadramento nello schema generale: (6) SOCCORSO D'EMERGENZA								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE						RISULTATO NEL 2016		
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica		
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3	Valore nel 2016	Valutazione sulla base della griglia
Ancora da definire			A partire dal 2019 sulla base della revisione dell'OAsi 2: Proc. Dublino: 10% * 80 giorni Proc. celere: 33% * 122 giorni Proc. ampl.: 66% * 182 giorni			Ancora da definire	A partire dal 2019: prodotto della percentuale di fruizione per la durata della fruizione, differenziato per tipo di procedura, in conformità all'art. 29 dell'OAsi 2 revisionata ¹³	Nessuna valutazione prima del riassetto del settore dell'asilo

* inteso come valore-obiettivo

Nota: la griglia di valutazione sarà definita in un secondo momento (entro il 2019) dal gruppo di accompagnamento del monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale (art. 30 cpv. 1 OAsi 2). I valori-obiettivo qui indicati per la situazione normale corrispondono ai valori dell'avamprogetto posto in consultazione concernente l'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2) del 30.08.2017. Questi si basano su dati storici e sui valori ipotetici relativi alle ripercussioni del riassetto del settore dell'asilo sul soccorso d'emergenza.

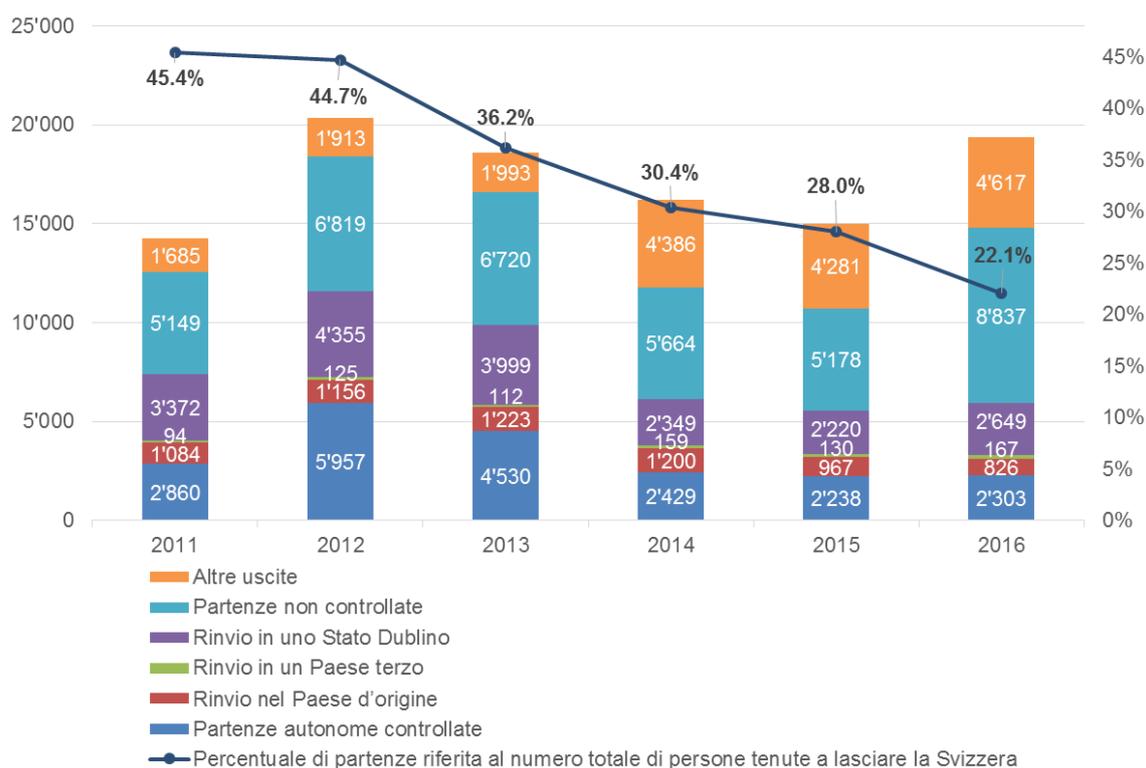
¹² <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>.

¹³ Cfr. avamprogetto posto in consultazione concernente l'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2) del 30.08.2017, https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/aktuell/news/2017/ref_2017-08-300.html.

3.7. Partenze e rimpatri

L'esecuzione degli allontanamenti spetta ai Cantoni. Il numero di partenze e rimpatri controllati di persone provenienti dal settore dell'asilo è relativamente stabile dal 2014 e pari a circa 6 000 persone all'anno. Al contrario, nel 2016 è stato registrato un considerevole aumento delle partenze non controllate che è poi la causa principale del calo della percentuale di partenze¹⁴ nel 2016, in relazione alla quale per definizione vengono conteggiate unicamente le partenze controllate. Nel quadro della valutazione della fase di test è emerso che la quota di partenze non controllate nella fase di test è stata più alta rispetto all'esercizio regolare. Per tale motivo la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo, quale parte della protezione giuridica nella fase di test, fa in modo che i richiedenti l'asilo siano in grado di valutare meglio e più rapidamente l'esito della procedura d'asilo che li riguarda o, in caso di domande d'asilo infondate, la mancanza di prospettive. Grazie alla procedura cadenzata inoltre i richiedenti sanno generalmente meglio quando sarà pronunciata la decisione. Sono state quindi adottate varie misure con il Canton Zurigo. Per esempio la notifica di una decisione viene coordinata con l'avvio dell'esecuzione dell'allontanamento al fine di ridurre il rischio di partenze non controllate. Le persone entrate in clandestinità nella procedura Dublino vengono inoltre inserite sistematicamente nelle liste di segnalazione dei soggetti da arrestare, in modo che nel momento in cui escono dalla clandestinità possano essere immediatamente arrestate.

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



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

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

Inquadramento nello schema generale: (7) PERCENTUALE DI PARTENZE								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE							RISULTATO NEL 2016	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2016	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40%	36-40%	31-35%	26-30%	21-25%	16-20%	<16%	22,1%	-1

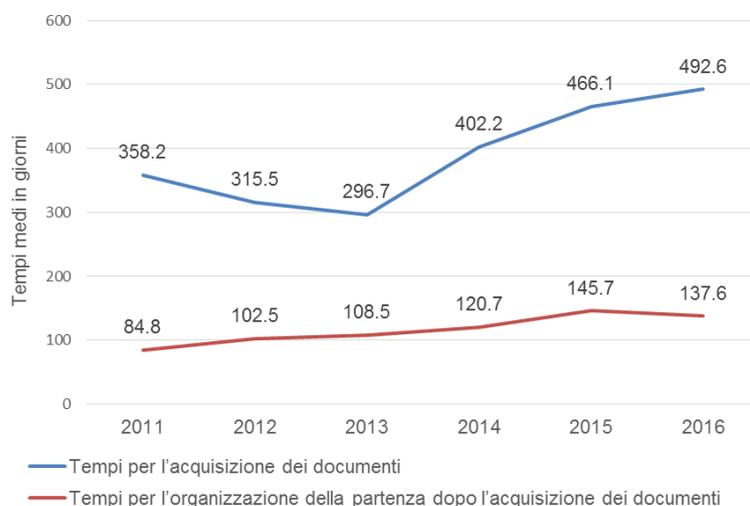
* inteso come valore-obiettivo

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.

3.8. Tempi di esecuzione

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

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



Fonte: SEM

Va precisato che se è vero che da un lato il riassetto del settore dell'asilo consentirà di accorciare sensibilmente la durata complessiva del processo d'asilo, dall'altro lato non vi saranno ripercussioni dirette sulla durata del processo di esecuzione dell'allontanamento. I tempi per l'acquisizione dei documenti dipende soprattutto dalla disponibilità a cooperare dei Paesi d'origine e delle persone tenute a lasciare la Svizzera. L'ottenimento dei documenti è inoltre particolarmente problematico in determinati Paesi d'origine e molto probabilmente questi problemi continueranno a sussistere anche dopo l'attuazione del riassetto del settore dell'asilo. Nel progetto di riassetto del settore dell'asilo sarà invece introdotta una novità riguardante il processo di esecuzione che sarà ora istruito direttamente dopo una decisione di asilo negativa senza diritto a rimanere. Pertanto in questi casi, nei centri federali per i richiedenti l'asilo che svolgono anche funzione di centri di procedura, il colloquio in vista della partenza sarà tenuto entro 24 ore e subito dopo verrà avviata la procedura per il sostegno all'esecuzione. Nell'esercizio regolare attualmente in vigore si nota come sempre che dopo il passaggio in giudicato di una decisione negativa con obbligo di partenza trascorrono in media ancora circa 117 giorni prima che i Cantoni presentino alla SEM l'istanza di sostegno all'esecuzione. Questo periodo di attesa verrà abolito con il riassetto del settore dell'asilo, per cui la durata complessiva del processo d'asilo, e di conseguenza della permanenza totale in Svizzera dei richiedenti l'asilo che non hanno diritto a rimanere, si ridurrà considerevolmente; per quanto riguarda il processo di esecuzione stesso (acquisizione dei documenti e organizzazione della partenza) non si attendono invece riduzioni sostanziali.

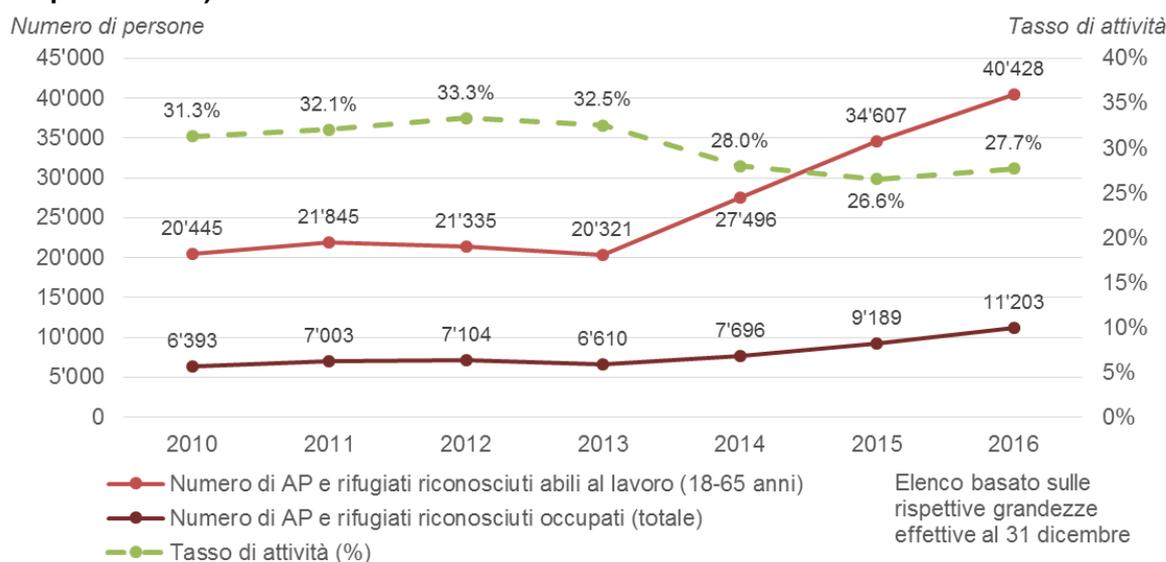
Inquadramento nello schema generale: (8) TEMPI DI ESECUZIONE								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE							RISULTATO NEL 2016	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2016	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Tempi per l'acquisizione dei documenti (ponderazione: 25%)								
<301 giorni	301-350 giorni	351-400 giorni	401-450 giorni	451-500 giorni	501-550 giorni	>550 giorni	492,6 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	137,6 giorni	0
Valutazione complessiva dei tempi di esecuzione								-0,25
<p>* inteso come valore-obiettivo</p> <p><u>Nota:</u> la durata dell'esecuzione funge da indicatore già nel quadro del piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF). I valori-obiettivo sono stati definiti analogamente a quanto avvenuto per il PICF basandosi su dati storici e valori empirici. Essi sono considerati un target ambizioso ma pur sempre realistico e raggiungibile. I tempi per l'organizzazione della partenza sono molto meno legati a fattori esterni (disponibilità alla cooperazione delle autorità dei Paesi d'origine) rispetto a quelli necessari per l'acquisizione dei documenti. La Confederazione e i Cantoni possono avere un'influenza maggiore in questo ambito, per cui all'organizzazione della partenza viene attribuito un peso maggiore (75%) rispetto all'acquisizione dei documenti (25%).</p>								

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

Il tasso di attività medio delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti (ossia senza considerare i richiedenti l'asilo) è sin dal 2014 inferiore al 30%. A partire dal 2013 il numero di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *occupati*, è salito da circa 6 600 a circa 11 200 persone. Ciò può essere indicativo dell'efficacia del rafforzamento delle misure adottate da Confederazione e Cantoni per il miglioramento dell'integrazione professionale di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente. Nello stesso periodo, a causa dei flussi migratori che hanno continuato a essere sostenuti in Svizzera, è comunque aumentato anche il numero effettivo di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *abili al lavoro*, che è così passato da circa 20 300 persone a circa 40 400. A fine 2016 erano pertanto disoccupati circa 29 200 persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti, abili al lavoro. In termini relativi, il numero effettivo di occupati è aumentato quasi in misura identica a quello delle persone abili al lavoro.

La necessità di intervento resta quindi, come sempre, molto alta. Il mantenimento e il potenziamento delle misure per la promozione dell'integrazione professionale è pertanto imprescindibile. Al riguardo l'Agenda Integrazione, lanciata congiuntamente nel 2017 da DFGP, DEFR, CdC, CDPE e CDOS, intende assicurare l'attuazione di una procedura coordinata tra gli attori incaricati. In vista del riassetto del settore dell'asilo si può presupporre che l'integrazione professionale delle persone provenienti dal settore dell'asilo migliorerà a seguito dell'accelerazione delle procedure, a condizione che anche le strutture nei Cantoni vengano organizzate in modo da garantire alle persone loro affidate, trattate in procedura ampliata, una probabilità ugualmente alta di rimanere in Svizzera e che quindi vengano avviate il più rapidamente possibile le misure d'integrazione.

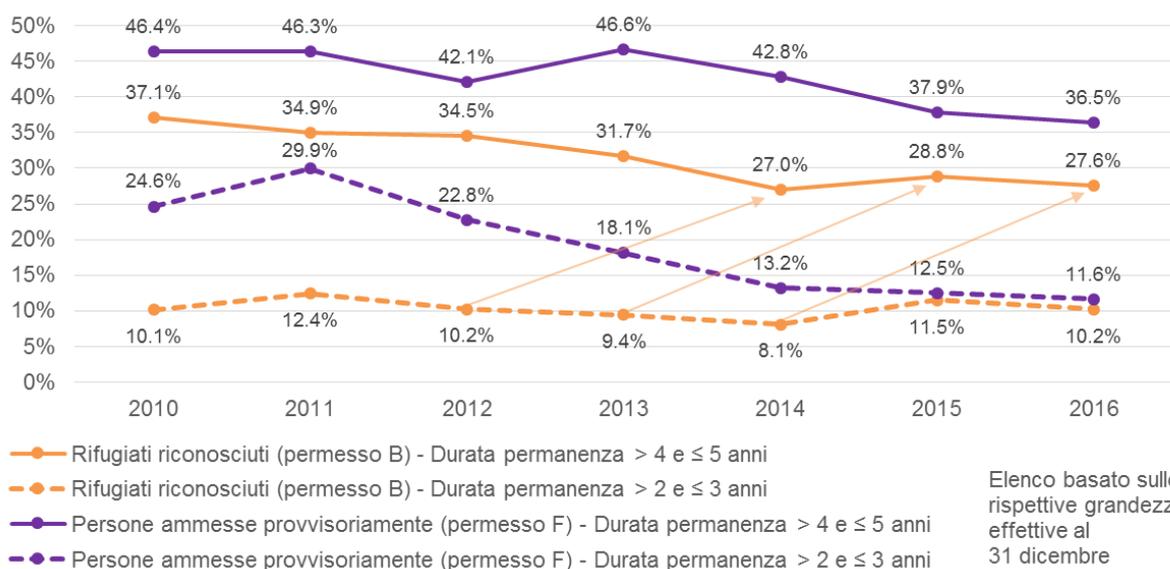
Figura 12: Integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente (permesso F) e dei rifugiati riconosciuti con decisione d'asilo positiva (permesso B) (senza richiedenti l'asilo con permesso N)



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

Il tasso di attività medio sopra indicato 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 2016 il tasso di attività dei rifugiati riconosciuti residenti da tre anni in Svizzera ammontava al 10,2%, quello dei rifugiati riconosciuti residenti da cinque anni al 27,6%. Le persone ammesse provvisoriamente con tre anni di permanenza in Svizzera presentavano un tasso di attività dell'11,6%, valore che con cinque anni di permanenza era pari al 36,5%.

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



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

Il calo del tasso di attività delle persone ammesse provvisoriamente che sono in Svizzera da tre e cinque anni può probabilmente essere spiegato con l'aumento del numero effettivo di persone *non occupate* provenienti dal settore dell'asilo (vedi sopra) che (permanendo invariate le altre condizioni) determina un inasprimento della concorrenza sul mercato del lavoro per ogni persona in cerca di impiego, proveniente dal settore dell'asilo¹⁵.

¹⁵ 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).

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 2016	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2016	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>52,5%	50% (+/- 2,5%)	45% (+/- 2,5%)	40% (+/- 2,5%)	35% (+/- 2,5%)	30% (+/- 2,5%)	<27,5%	Media ponderata per AP / R: 32,2%	-2

* inteso come valore-obiettivo

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

** 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 sulla distribuzione e sui costi

Le ripercussioni del modello di compensazione sulla distribuzione e sui costi non saranno oggetto di valutazione in questo primo rapporto sulle attività di monitoraggio 2016. La simulazione del modello di compensazione, effettuata nel quadro delle attività di monitoraggio, chiarisce tuttavia che il modello può in linea di principio produrre l'effetto auspicato e che è idoneo per l'uso nel nuovo sistema d'asilo ristrutturato.

Informazioni dettagliate sulla simulazione e sui risultati relativi ai singoli Cantoni sono contenute nelle schede relative alle manifestazioni informative sul riassetto del settore dell'asilo:

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

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

L'economicità del riassetto del settore dell'asilo dal punto di vista della Confederazione e dei Cantoni non è oggetto di valutazione di questo primo rapporto sulle attività di monitoraggio 2016.

Per consentire un'analisi globale e coerente e la valutazione dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo occorre innanzitutto unificare i modelli di economicità già esistenti della Confederazione¹⁶ e dei Cantoni¹⁷. Devono inoltre essere sviluppate varie estensioni dei modelli, per esempio per integrare correttamente le nuove somme forfettarie per il soccorso d'emergenza, differenziate in base al tipo di procedura, secondo quanto definito nell'avamprogetto dell'ordinanza 2 sull'asilo¹⁸. Nel frattempo sono anche disponibili dati più precisi su diversi valori ipotetici, per esempio per ciò che riguarda le durate delle procedure e il programma di investimenti, dati che dovranno ugualmente essere integrati nel modello unificato.

Il nuovo modello di economicità unificato sarà basato - come l'attuale modello dei Cantoni («modello eAGNA») - su un calcolo dei costi medi che consente una valutazione globale della convenienza economica del riassetto del settore dell'asilo dal punto di vista dei Cantoni, ma non un'analisi di redditività specifica per i Cantoni. I costi medi vengono ripresi dal modello eAGNA, a condizione che non si applichino nuovi indennizzi forfettari (in particolare il soccorso d'emergenza, le spese amministrative). All'occorrenza possono essere commissionati in un secondo momento studi di approfondimento per la verifica e l'aggiornamento dei costi.

Non appena è disponibile il nuovo modello di economicità unificato e ampliato, si potrà decidere in quale forma sarà possibile integrare lo strumento di modellazione economica nel rapporto sulle attività di monitoraggio del sistema d'asilo.

¹⁶ Cfr. Mandato 1 della valutazione della fase di test, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-eval-testbetrieb-mandat1-i.pdf>.

¹⁷ Modello eAGNA, cfr. Gruppo di lavoro per il riassetto (2014): *Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*, rapporto finale del 18 febbraio 2014.

¹⁸ Avamprogetto posto in consultazione concernente l'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2) del 30.08.2017, cfr. https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/aktuell/news/2017/ref_2017-08-300.html.