



Berna, 30 settembre 2022

Monitoraggio del sistema d'asilo

Rapporto 2021

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

Riferimento: 021-981/18

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 2021	4
2. Schema generale	6
3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2021.....	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	15
3.4. Ricorsi e qualità	18
3.5. Grado di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo	20
3.6. Soccorso d'emergenza	22
3.7. Partenze e rimpatri	25
3.8. Tempi di esecuzione	27
3.9. Tasso di attività di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti	29
3.10. Ripercussioni del modello di compensazione	33

1. Introduzione

1.1. Obiettivi del riassetto del settore dell'asilo

Il riassetto del settore dell'asilo punta a raggiungere i seguenti obiettivi¹:

- 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 2021

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 2021. 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/geschaeft?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

Anche nel 2021 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 la pandemia. 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.

All'inizio del 2021 l'**evoluzione delle domande d'asilo** è stata ancora chiaramente influenzata dalle misure per contenere la pandemia di COVID-19. Numerosi Stati Schengen avevano ordinato restrizioni alla mobilità interna. Con la revoca di queste misure, dalla primavera 2021 il numero di domande d'asilo in Svizzera è costantemente aumentato fino a raggiungere, nel mese di agosto, il livello degli anni 2018 e 2019. Successivamente il numero di domande d'asilo ha oscillato fino alla fine dell'anno tra le 1500 e le 1560 al mese. Nel tardo autunno 2021 non si è tuttavia verificata la consueta diminuzione delle domande.

Il numero di domande d'asilo nel 2021 è stato pari a 14 928, situandosi nettamente al di sotto del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno, programmato per il riassetto del settore dell'asilo⁶. Rispetto all'anno precedente ci sono state 3887 domande in più (+35,2 %). Con ciò è stato nuovamente raggiunto il livello degli anni 2018 e 2019, prima della pandemia di coronavirus.

Come nel 2020, anche nel 2021 le restrizioni dovute alla COVID-19 (capacità ricettive ridotte, disposizioni in materia di quarantena, assenze per malattia) hanno rallentato le **procedure d'asilo secondo il nuovo diritto**, estendendone la durata.

Nel 2021 le procedure Dublino nei centri federali d'asilo sono state ultimate in 56,1 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 58,6 giorni. In generale, i maggiori problemi si verificano, come sinora, per quanto riguarda il rispetto del termine legale per la fase di preparazione di un massimo di 21 giorni. Nel 2021, questo termine è stato rispettato solo nella misura del 34 %. Oltre alla 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 (90 % nel 2021).

La durata media delle procedure ampliate di 297,9 giorni è dovuta al fatto che, a causa delle condizioni quadro legate alla COVID-19, il completamento delle procedure ampliate nel 2021 ha dovuto essere temporaneamente posticipato. Inoltre, parte di queste procedure richiedono accertamenti specifici molto dispendiosi in termini di tempo. Da metà 2021 si assiste peraltro a un nuovo aumento dei casi pendenti in prima istanza in generale, e delle procedure ampliate in particolare. Nell'immediato, pertanto, la durata delle procedure ampliate rimarrà verosimilmente elevata.

Nel 2021, il 27,3 % delle domande d'asilo evase secondo la nuova legge (senza procedure speciali) è stato trattato nel quadro di una procedura Dublino o di riammissione e il 45,0 % nel quadro di una procedura celere. Il rimanente 27,7 % è stato liquidato tramite 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

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.

un'evoluzione positiva per la Svizzera, in quanto evita procedure d'asilo inutili. Anche l'alta percentuale di procedure celeri è fundamentalmente 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.

Nel 2021 la **quota di protezione**, pari al 60,7 %, 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 **percentuale di ricorso** per i casi evasi dalla SEM nel 2021 si è attestata al 34,9 %. La diminuzione della percentuale di ricorso rispetto al 2020 (38,6 %) si spiega innanzitutto con la percentuale davvero esigua (1,8 %) di casi soggetti alla vecchia legge rispetto all'insieme delle decisioni (mentre nel 2020 questi casi rappresentavano il 33,4 %). Negli anni scorsi i casi soggetti alla vecchia legge hanno generato un numero insolitamente elevato di ricorsi. Nel complesso, 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 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 agli anni precedenti. Era il 97,7 % nel 2021. 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 5099 **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). 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 40 % come viene documentato corrisponde a un grado di esaurimento molto elevato.

Dal 1° marzo 2019 al 31 dicembre 2021 hanno beneficiato del **soccorso d'emergenza** nei Cantoni globalmente 2685 persone. Nel medesimo periodo 9327 decisioni sono passate in giudicato. Ciò corrisponde a una quota di percezione del 29 %. La durata di percezione si è attestata a 146 giorni. Dal 1° marzo 2019, nel quadro del sistema previsto dal nuovo diritto, sono state versate indennità forfettarie pari a un importo complessivo di 14,64 milioni di franchi – a fronte di spese di soccorso d'emergenza dell'importo complessivo di 22,60 milioni di franchi. Il saldo è negativo per le tre tipologie di procedura. Per la procedura Dublino il deficit ammonta a 1,6 milioni di franchi, per la procedura celere a 6,2 milioni di franchi e per la procedura ampliata a 189 000 franchi. Per tutte le categorie il deficit ammonta, nel complesso, a 7,96 milioni di franchi. Nel quadro del meccanismo automatico di adeguamento, le somme forfettarie per il soccorso d'emergenza aumentano come segue con effetto al 1° gennaio 2023: procedura Dublino da 400 a 495 franchi, procedura celere da 2516 a 3887 franchi, procedura ampliata da 6006 a 6755 franchi.

Nel 2021 il numero di **partenze** dopo procedura d'asilo è aumentato (+12,3 %) rispetto all'anno precedente, e questo nonostante il perdurare della pandemia di COVID-19. La situazione sotto il profilo delle partenze si è rivelata fortemente divergente in funzione degli Stati di destinazione. Inoltre, sempre a causa della pandemia, anche nel 2021 i prerequisiti nel settore del ritorno hanno creato molteplici difficoltà: le restrizioni dell'entrata e i regolamenti straordinari alle frontiere degli Stati di destinazione, da un lato, e il traffico aereo internazionale temporaneamente ridotto, dall'altro, hanno influito grandemente sull'organizzazione delle partenze. Per il momento non si può pertanto ancora parlare di una normalizzazione generale della situazione per quanto riguarda le partenze. Si è tuttavia osservato un miglioramento in tema di identificazione e acquisizione di documenti. Consolati e ambasciate hanno ripreso gran parte delle loro attività e, nonostante l'onere organizzativo supplementare, è stato possibile riprendere le audizioni alla centrale da parte di delegazioni straniere. Algeria, Marocco e Afghanistan sono stati i principali Paesi di ritorno (partenze e notifiche di esecuzione) nel 2021.

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 hanno messo a punto un *case management* potenziato per i casi problematici. Nel 2021 è stato portato a termine un progetto pilota in tal senso e il *case management* è stato implementato nelle strutture ordinarie della Confederazione e dei Cantoni.

Nella primavera 2021 un numero crescente di persone tenute a lasciare la Svizzera si è opposto all'esecuzione di un test COVID-19, impedendo in questo modo l'esecuzione dell'allontanamento. In reazione, il Consiglio federale ha proposto alle Camere federali una nuova disposizione di legge riguardante i test COVID-19 nel contesto dei rinvii coatti (art. 72 LStrl). Nella sessione autunnale, le Camere federali hanno approvato la modifica di legge urgente, per cui dall'ottobre 2021 le persone tenute a lasciare la Svizzera devono sottoporsi a un test COVID-19 obbligatorio, che può essere eseguito anche in maniera coatta.

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 43,7 %, 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, le città e i Comuni 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.

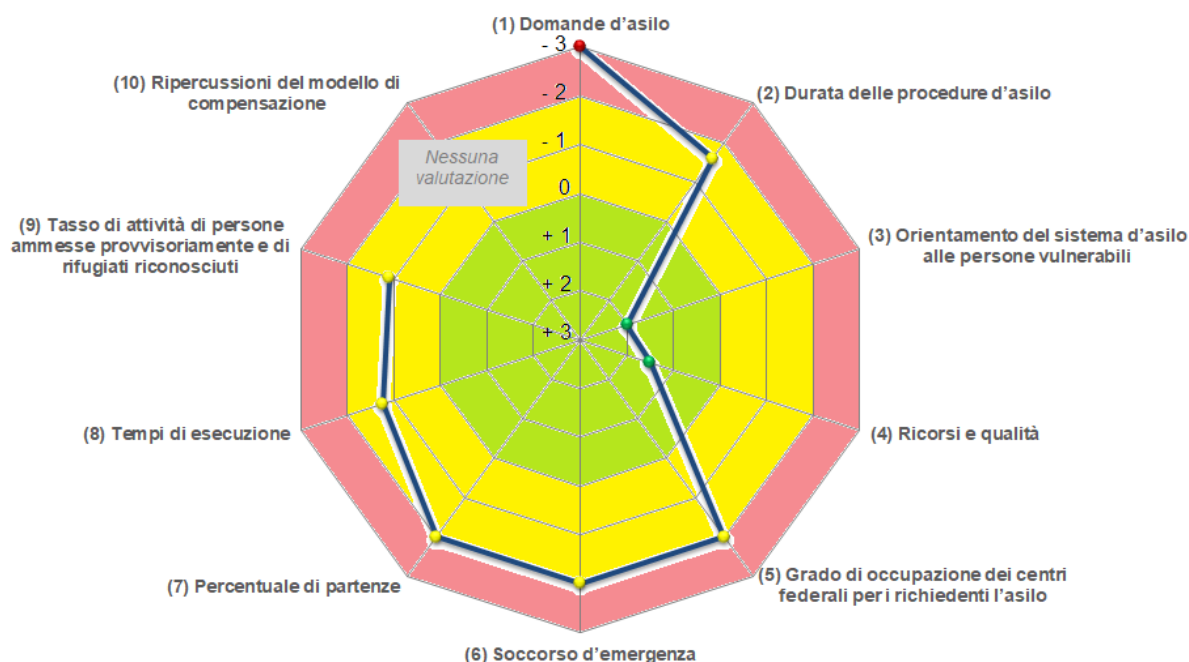
Per quanto riguarda le **attribuzioni cantonali effettive di richiedenti l'asilo**, tredici Cantoni di ubicazione di CFA non sono riusciti a esaurire le loro compensazioni e hanno ricevuto troppe

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 2021 si è avuto un numero di casi leggermente 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 2021 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. La SEM elaborerà inoltre diverse soluzioni possibili (varianti) per migliorare la situazione, sebbene frattanto i relativi lavori siano in stallo a causa della mancanza di risorse dovuta alla pandemia di COVID-19. Le norme legate al complesso sistema di compensazione e ripartizione costituiscono una grossa sfida. Fatti salvi eventuali sviluppi straordinari, le proposte di soluzione verranno sottoposte al gruppo di lavoro Modello di compensazione dei Cantoni, dopodiché verranno adeguate se necessario e finalizzate. La scelta definitiva di una variante e la decisione riguardante l'applicazione saranno adottate dal gruppo di lavoro AGNA o da un altro organo idoneo.

La **panoramica** sotto forma di diagramma a ragnatela, qui sotto, riassume l'evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2021, periodo di riferimento del rapporto.

Figura 1: Evoluzione dei principali indicatori delle attività di monitoraggio nel 2021



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 2021 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 alla COVID-19. Ciò riguarda, per esempio, il grado di occupazione dei centri federali d'asilo, che con il 40 % ottiene una valutazione pari a -2, mentre alle condizioni determinate dalla pandemia l'occupazione è stata molto alta.

3. Evoluzione degli indicatori delle attività di monitoraggio nel 2021

3.1. Domande d'asilo

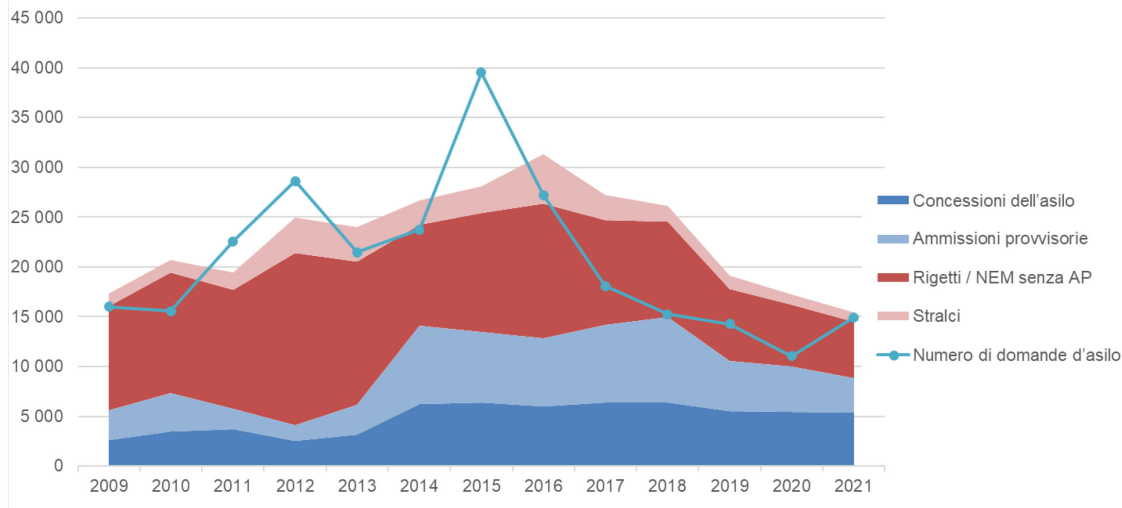
Il numero di domande d'asilo nel 2021 è stato pari a 14 928, situandosi ben al di sotto del valore di circa 24 000 domande d'asilo all'anno, programmato per il riassetto del settore dell'asilo. Rispetto all'anno precedente sono state presentate 3887 domande d'asilo in più (+35,2 %), per raggiungere così nuovamente il valore degli anni 2018 e 2019, precedenti la pandemia.

L'evoluzione delle domande d'asilo in Svizzera nel 2021 è stata determinata principalmente dagli elementi seguenti:

- A inizio anno l'evoluzione delle domande d'asilo è stata ancora chiaramente influenzata dalle misure per contenere la pandemia di COVID-19. Numerosi Stati Schengen avevano ordinato restrizioni alla mobilità interna. Con la revoca di queste misure, dalla primavera 2021 il numero di domande d'asilo in Svizzera è costantemente aumentato fino a raggiungere, nel mese di agosto, il livello degli anni 2018 e 2019. Successivamente il numero di domande d'asilo ha oscillato fino alla fine dell'anno tra le 1500 e le 1560 al mese. Nel tardo autunno 2021 non si è tuttavia verificata la consueta diminuzione delle domande.
- La migrazione lungo la rotta balcanica, in particolare la migrazione secondaria dalla Grecia, ha rappresentato anche nel 2021 un fattore centrale per l'evoluzione delle domande d'asilo. La migrazione attraverso il Mediterraneo centrale ha invece rivestito un'importanza secondaria per l'afflusso di richiedenti l'asilo in Svizzera. La migrazione attraverso il Mediterraneo occidentale ha esercitato un influsso persino minore.
- Come sinora, gran parte dei migranti che giungono in Europa desiderano raggiungere la Germania e la Francia. Rispetto a questi due Stati, la Svizzera continua a rivestire un'importanza trascurabile quale Paese di destinazione. Ciò si manifesta attraverso il fatto che la maggior parte delle persone intercettate dall'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (ex Amministrazione federale delle dogane) alla frontiera meridionale e, dal tardo autunno, viepiù anche alla frontiera orientale, non ha presentato una domanda d'asilo in Svizzera.

Nel 2021 la percentuale di domande d'asilo trattate in Svizzera rispetto al totale delle domande d'asilo presentate in Europa si è attestata attorno al 2,3 %, segnando un aumento dello 0,1 % rispetto al 2020. Dal 2016 questa percentuale oscilla tra il 2,0 e il del 2,4 %. Diversamente dagli anni precedenti il 2016, per un numero più elevato di potenziali richiedenti l'asilo la Svizzera rappresenta uno Stato di transito e non più uno Stato di destinazione. 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 (Balceni, Africa settentrionale e occidentale), all'applicazione coerente delle procedure Dublino e all'esecuzione coerente degli allontanamenti da parte dei Cantoni.

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



Complici anche le restrizioni dovute alla COVID-19, in particolare gli isolamenti e le quarantene nonché il minor numero e la maggior durata delle audizioni, nel 2021 sono state evase in prima istanza 15 464 domande d'asilo, ossia 1759 (-10,2 %) in meno che nel 2020 (17 223 domande evase). Il numero effettivo di domande d'asilo pendenti trattate in prima istanza è aumentato nel 2021 di 586 unità (+15,2 %) rispetto al dato di fine 2020 (3852), passando così a 4438 persone.

Inquadramento nello schema generale: (1) DOMANDE D'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2021	
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 2021	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 0 >29 500	14 928 domande d'asilo	-3
	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'asilo⁷

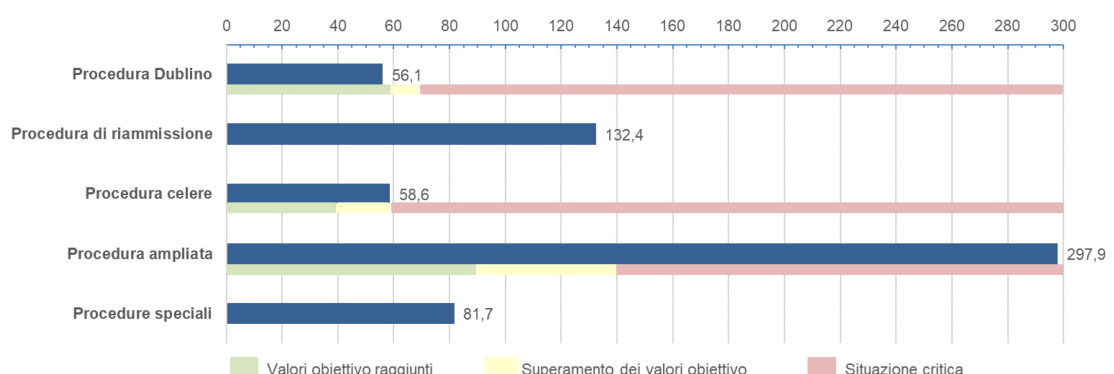
Come nel 2020, anche nel 2021 le restrizioni dovute alla COVID-19 (capacità ricettive ridotte, disposizioni in materia di quarantena, assenze per malattia) hanno rallentato le procedure d'asilo soggette al nuovo diritto, estendendone la durata.

Nel 2021 le procedure Dublino nei centri federali d'asilo sono state ultimate in 56,1 giorni, quindi entro i termini previsti. 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 la risposta positiva dello Stato Dublino richiesto e la decisione di non entrata nel merito Dublino.

Le procedure celeri, che costituiscono una netta maggioranza dei casi soggetti alla nuova legge, sono state ultimate in media entro 58,6 giorni. In generale, i maggiori problemi si verificano, come sinora, per quanto riguarda il rispetto del termine legale per la fase di preparazione di un massimo di 21 giorni. Nel 2021, questo termine è stato rispettato solo nella misura del 34 %. Oltre alla 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 (90 % nel 2021).

La durata media delle procedure ampliate di 297,9 giorni è dovuta al fatto che, a causa delle condizioni quadro legate alla COVID-19 (ossia elevato grado di occupazione dei centri federali d'asilo in concomitanza con possibilità ridotte di svolgere le audizioni), il completamento delle procedure ampliate nel 2021 ha dovuto essere temporaneamente posticipato. Inoltre, parte di queste procedure richiedono accertamenti specifici molto dispendiosi in termini di tempo. Da metà 2021 si assiste peraltro a un nuovo aumento dei casi pendenti in prima istanza in generale, e delle procedure ampliate in particolare. Nell'immediato, pertanto, la durata delle procedure ampliate rimarrà verosimilmente elevata.

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)⁸



Fonte: SEM

Nel 2021, il 27,3 % delle domande d'asilo evase secondo la nuova legge (senza procedure speciali) è stato trattato nel quadro di una procedura Dublino o di riammissione e il 45,0 % nel quadro di una procedura celere. Il rimanente 27,7 % è stato liquidato tramite procedura

⁷ In questo capitolo sono considerate esclusivamente le procedure secondo la nuova legge.

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.

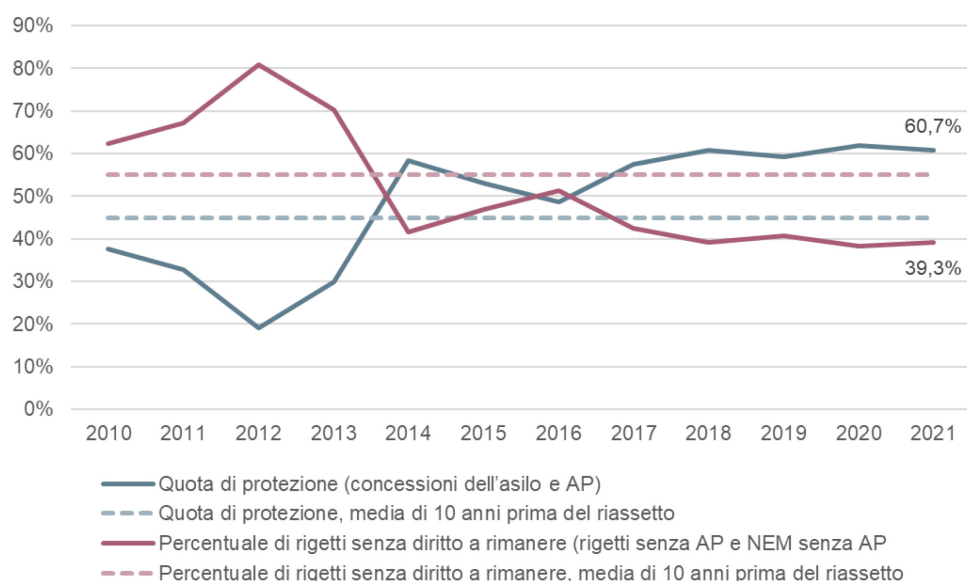
Inquadramento nello schema generale: (2) DURATA DELLE PROCEDURE D'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE							RISULTATO NEL 2021	
Situazione ideale			Situazione e normale*			Situazione critica	Valore nel 2021	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Durata della 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	56,1 giorni	0
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	58,6 giorni	-2
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	297,9 giorni	-3
Valutazione globale della durata delle procedure d'asilo (fino alla decisione di prima istanza)								-1,6
* inteso come valore-obiettivo								
<u>Nota:</u> 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 protezione⁹ per le decisioni erogate in prima istanza nel 2021 è stata pari al 60,7 % e quindi superiore alla media dei 10 anni precedenti il riassetto del settore dell'asilo (2009-2018) attestatasi attorno al 45 % e chiaramente più alta della media di lungo periodo (1986-2021) pari a circa il 30 %. 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 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 Schengen¹⁰, Paesi d'origine o di provenienza sicuri¹¹ e altri Stati con una quota di protezione bassa e un numero piuttosto elevato di

$$^9 \text{ Quota di protezione} = \frac{\text{Concessioni asilo} + \text{rigetti con AP} + \text{NEM con AP}}{\text{Pratiche evase} - \text{stralci}}$$

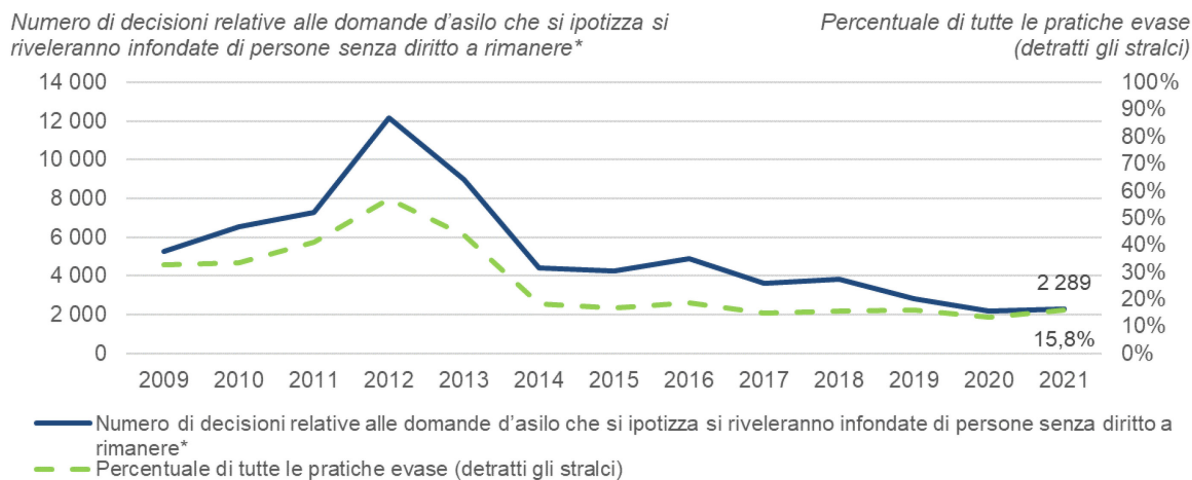
$$\text{Percentuale di rigetti senza diritto a rimanere} = \frac{\text{Rigetti senza AP} + \text{NEM senza AP}}{\text{Pratiche evase} - \text{stralci}}$$

¹⁰ Cfr. https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html.

¹¹ Cfr. allegato 2 dell'ordinanza 1 sull'asilo (RS 142.311).

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 esenti da visti per lo spazio Schengen, Paesi d'origine sicuri, come da allegato 2 ordinanza 1 sull'asilo (Albania, Benin, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Ghana, India, Kosovo, Macedonia del Nord, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Senegal, Serbia) così come altri Stati con bassissimi 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.¹² 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.

Nel 2021 sono state trattate in tutto 2289 domande d'asilo che si ipotizzava si sarebbero rivelate infondate, disponendo il rigetto o una decisione NEM senza diritto a rimanere (2020: 2168). La percentuale di queste domande rispetto al totale di pratiche evase (detratti gli stralci) è stata nel 2021 pari al 15,8 % (2020: 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.

¹² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>.

Inquadramento nello schema generale: (3) ORIENTAMENTO DEL SISTEMA D'ASILO ALLE PERSONE VULNERABILI								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2021	
Situazione ideale			Situazione normale			Situazione critica	Valore nel 2021	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 %	60,7 %	+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 %	15,8 %	+1
Valutazione generale dell'orientamento del sistema d'asilo alle persone vulnerabili								+2
* inteso come valore-obiettivo								
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 infondate corrisponde alle domande d'asilo infondate che tuttavia non sono (non si ipotizza si riveleranno) 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).

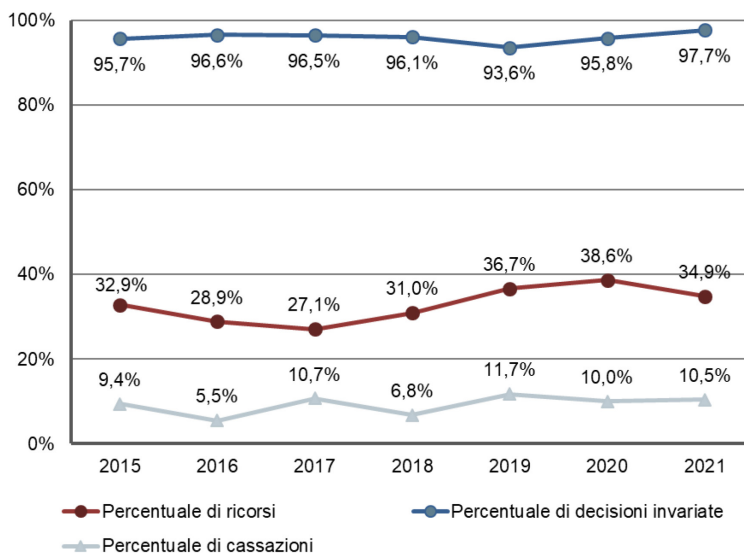
3.4. Ricorsi e qualità

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 2021¹³ la percentuale di ricorsi è stata del 34,9 % (9024 decisioni impugnabili, 3150 ricorsi).

La SEM può influire solo in maniera limitata sulla percentuale di ricorsi. La diminuzione di questa percentuale rispetto al 2020 (38,6 %) si spiega in prima linea con il fatto che nel 2021 i casi soggetti alla vecchia legge hanno rappresentato una percentuale esigua (1,8 %) delle decisioni complessive (2019: 54 %; 2020: 33,4 %). Negli anni precedenti, i casi soggetti alla vecchia legge hanno dato adito a un numero di ricorsi superiore alla media.

Globalmente, la protezione giuridica gratuita si rivela uno strumento 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, di decisioni che rimangono invariate e percentuale di cassazioni



Fonte: SEM (stato SIMIC al 09.02.2022)

La percentuale di decisioni che rimangono invariate¹⁴ indica la proporzione di decisioni che – con o senza ricorso – rimangono materialmente invariate fino al passaggio in giudicato rispetto 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 Tribunale amministrativo federale (TAF). Per il 2021¹⁵ la percentuale di decisioni della SEM rimaste invariate è stata del 97,7 % (9024 decisioni impugnabili, 3150 ricorsi di cui 1 324 pendenti presso il TAF e 5874 casi senza ricorso, 174 approvazioni e casi giunti in cassazione).

¹³ 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.

¹⁴ $Percentuale\ di\ decisioni\ invariate = 100\ \% - \left(\frac{approvazioni\ e\ casi\ giunti\ in\ cassazione}{decisioni\ impugnabili - ricorsi\ pendenti\ presso\ il\ TAF} \right) * 100\ \%$

¹⁵ 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.

Al momento della valutazione vi era un numero persino maggiore di ricorsi pendenti presso il TAF, per cui col passare del tempo bisogna attendersi una diminuzione della percentuale di decisioni invariate per la coorte annuale 2021. Nonostante questa riserva, nel 2021 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 agli anni precedenti.

La percentuale di cassazione fornisce ulteriori indicazioni su questioni relative alla qualità. Indica la proporzione di cassazioni su tutti i ricorsi evasi dal TAF (senza deduzioni). La percentuale di cassazione misura, pertanto, la frequenza con cui i ricorsi hanno successo dal punto di vista del ricorrente. Nel 2021, la percentuale di cassazione è stata del 10,5 % (3031 decisioni del TAF [senza deduzioni], di cui 317 cassazioni). Una forte percentuale di cassazione è segno che la tutela giurisdizionale fa ricorso soprattutto in casi giustificati e può quindi svolgere correttamente il proprio ruolo. Nei casi rinviati alla SEM dal TAF nel 2019, le carenze qualitative individuate riguardavano principalmente l'accertamento dei fatti medici nei casi di Dublino e l'attribuzione dei casi alla procedura celere e ampliata. Il chiarimento di queste questioni procedurali contribuisce a migliorare i processi pratici nell'applicazione della riveduta legge sull'asilo e ad aumentare la certezza del diritto.

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.

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 2021	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2021	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3	1	
Percentuale di ricorsi* (ponderazione: 25 %)								
<10 %	12 % (+/- 2 %)	16 % (+/- 2 %)	20 % (+/- 2 %)	24 % (+/- 2 %)	28 % (+/- 2 %)	>30 %	34,9 %	-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 %	97,7 %	+3
Valutazione globale dei ricorsi e della qualità								+1,5
* inteso come valore-obiettivo								
<u>Nota:</u> 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).

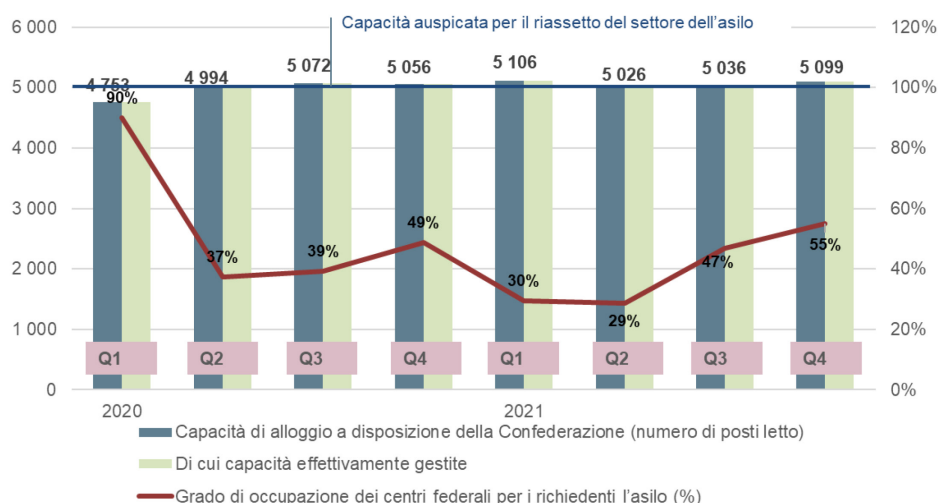
3.5. Grado di occupazione dei centri federali per i richiedenti l'asilo

Nel quarto trimestre 2021 la Confederazione disponeva di 5099 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 40 % corrisponde a un'occupazione molto forte.

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



Fonte: SEM

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.

Inquadramento nello schema generale: (5) GRADO DI OCCUPAZIONE DEI CENTRI FEDERALI PER I RICHIEDENTI L'ASILO								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2021	
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 2021	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 %	40,0 % in media all'anno ¹⁶	+2

* 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).

¹⁶ 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'asilo¹⁷. Queste indennità si fondano su costi giornalieri¹⁸ di 50 franchi nonché sulla durata e sulla quota di percezione specifiche¹⁹ per tipo di procedura. I Cantoni ricevono, pertanto:

- 400 franchi per persona con procedura Dublino;
- 2516 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 2021 | casi retti dal nuovo diritto*»²⁰. Le considerazioni qui di seguito si fondano su detto rapporto.

Dal 1° marzo 2019 al 31 dicembre 2021 hanno beneficiato del soccorso d'emergenza nei Cantoni globalmente 2685 persone. Nel medesimo periodo 9327 decisioni sono passate in giudicato. Ciò corrisponde a una quota di percezione del 29 %. La durata di percezione si è attestata a 146 giorni.

¹⁷ 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.

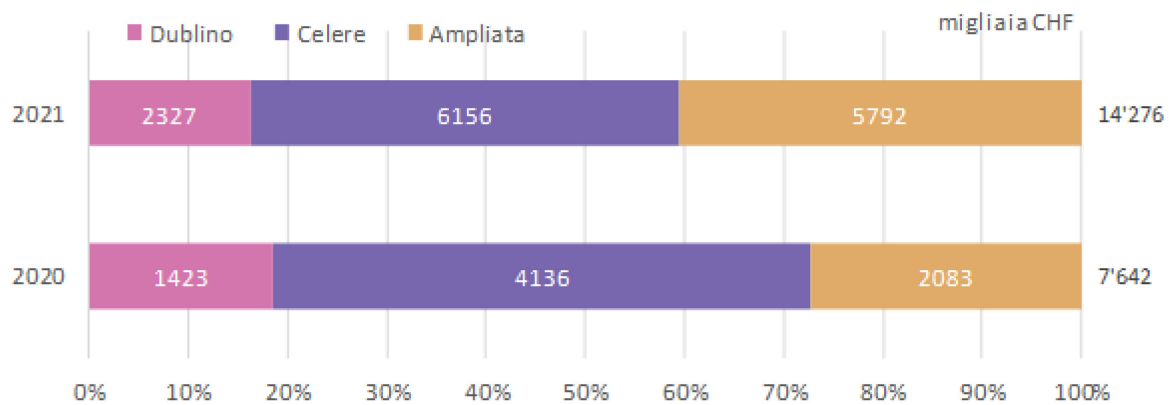
¹⁸ I seguenti fattori di costo non vengono tenuti in considerazione: spese di amministrazione e gestione; costi del personale addetto all'assistenza; costi di integrazione o per programmi occupazionali; costi pubblici indiretti (polizia, tribunali, sanità, scuola, ecc.); costi del soccorso d'emergenza 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 esecutive relative alla revisione parziale delle legge sull'asilo del 16 dicembre 2005; rapporto concernente la modifica delle ordinanze 1, 2 e 3 sull'asilo nonché dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)*, p. 31 seg., https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6006/30/cons_1/doc_5/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6006-30-cons_1-doc_5-it-pdf-a.pdf.

¹⁹ La durata e la quota di percezione per procedura possono essere desunte dalla griglia di valutazione.

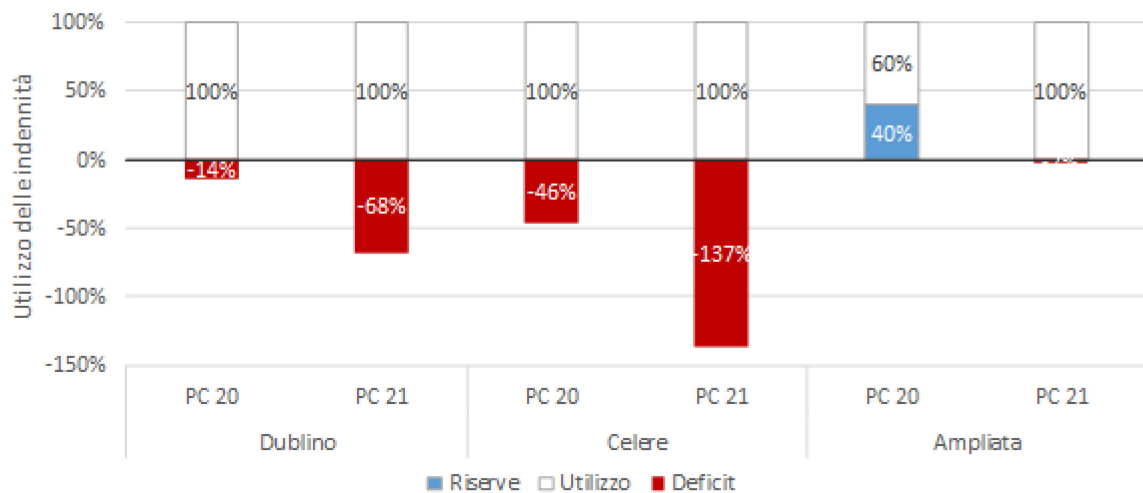
²⁰ https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html.

Figura 8: Costi del soccorso d'emergenza nel 2020 e 2021 in base al tipo di procedura



Dal 1° marzo 2019, nel quadro del sistema previsto dal nuovo diritto, sono state versate indennità forfetarie pari a un importo complessivo di 14,64 milioni di franchi – a fronte di spese di soccorso d'emergenza dell'importo complessivo di 22,60 milioni di franchi. Il saldo è negativo per le tre tipologie di procedura. Per la procedura Dublino il deficit ammonta a 1,6 milioni di franchi, per la procedura celere a 6,2 milioni di franchi e per la procedura ampliata a 189 000 franchi. Per tutte le categorie il deficit ammonta, nel complesso, a 7,96 milioni di franchi.

Figura 9: Consumo delle somme forfetaria in percento nel 2020 e 2021



Nel quadro delle procedure celeri, comparativamente la maggior parte delle riserve sono state consumate tra il 1° marzo 2019 e il 31 dicembre 2021. Va inoltre rilevato che vi sono differenze cantonali.

Nel quadro del meccanismo automatico di adeguamento, le somme forfetarie per il soccorso d'emergenza aumentano come segue con effetto al 1° gennaio 2023:

- procedura Dublino da 400 a 495 franchi
- procedura celere da 2516 a 3887 franchi
- procedura ampliata da 6006 a 6755 franchi

Inquadramento nello schema generale: (6) SOCCORSO D'EMERGENZA								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2021	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2021	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 %	+23.8 %	-2
Procedura celere: variazione rispetto alla situazione normale conformemente all'art. 29 OAsi 2 della somma forfettaria modificata (quota di fruizione del 37 % * durata di fruizione di 136 giorni = 50,32)*								
< -25 %	-15 % a -25 %	-5 % a -15 %	-5 % a +5 %	+5 % a +15 %	+15 % a +25 %	>+25 %	+54.5 %	-3
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 %	+12.5 %	-1
Ponderazione delle tre procedure conformemente al volume del sovvenzionamento								-2
* inteso come valore-obiettivo <u>Nota:</u> 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 rimpatri²¹

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.

Globalmente il numero di uscite dal processo d'asilo nel 2021 è salito a quota 7938 (+12,3 % rispetto all'anno precedente), nonostante il perdurare della pandemia di COVID-19. La situazione delle partenze era molto variabile a seconda del Paese di destinazione e le condizioni nel settore del ritorno erano ancora 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 traffico aereo internazionale a tratti ridotto, hanno avuto un forte impatto sull'organizzazione delle partenze. Per il momento non si può pertanto ancora parlare di una normalizzazione generale della situazione per quanto riguarda le partenze. Si è tuttavia osservato un miglioramento in tema di identificazione e acquisizione di documenti. Consolati e ambasciate hanno ripreso gran parte delle loro attività e, nonostante l'onere organizzativo supplementare, è stato possibile riprendere le audizioni alla centrale da parte di delegazioni straniere. Algeria, Marocco e Afghanistan sono stati i principali Paesi di ritorno (partenze e notifiche di esecuzione) nel 2021.

Nel 2021 il numero di partenze non controllate dalle autorità è rimasto stabile, rispetto all'anno precedente, attestandosi a un livello elevato (2020: 3340; 2021: 3385). Oltre alla pandemia di COVID-19, ciò continua a costituire la causa principale della percentuale di partenze bassa²² (2021: 17,1 %; 2020: 15,6 %), 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.

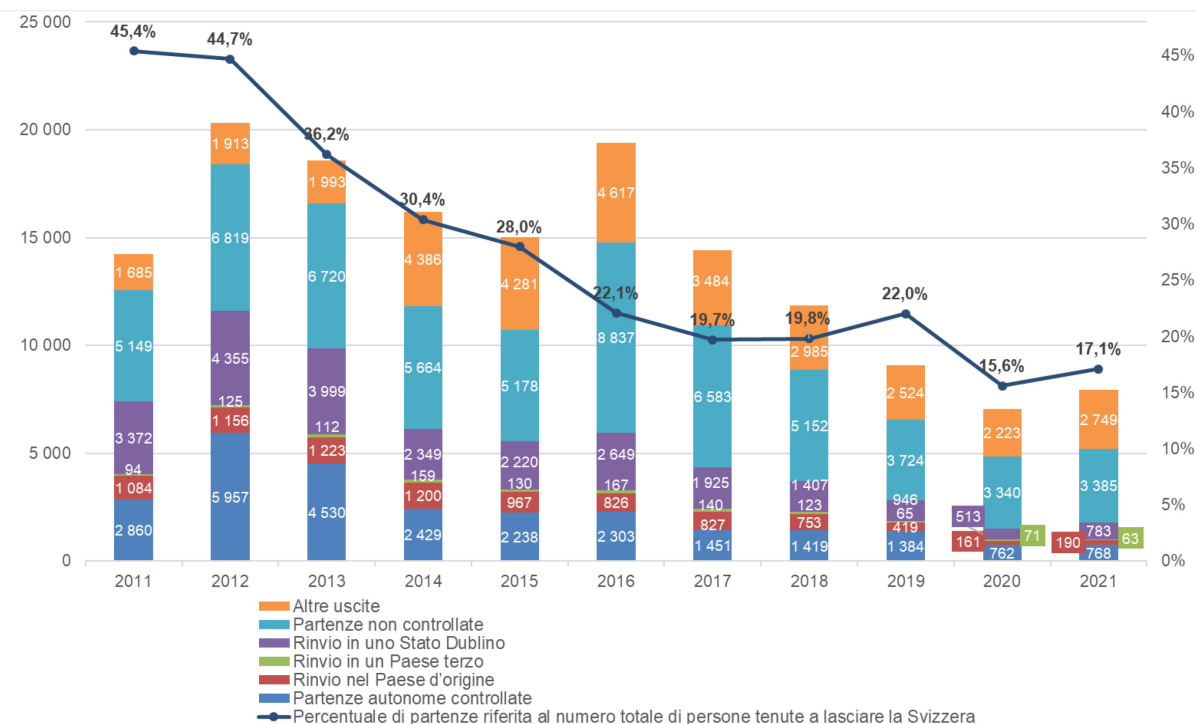
Nel quadro delle misure di ottimizzazione nel settore del ritorno la SEM intende rafforzare ulteriormente la collaborazione con i Cantoni nell'ambito dell'esecuzione degli allontanamenti. A tal fine la SEM e i Cantoni hanno messo a punto un *case management* potenziato per i casi problematici. Nel 2021 è stato portato a termine un progetto pilota in tal senso e il *case management* è stato implementato nelle strutture ordinarie della Confederazione e dei Cantoni.

Nella primavera 2021 un numero crescente di persone tenute a lasciare la Svizzera si è opposto all'esecuzione di un test COVID-19, impedendo in questo modo l'esecuzione dell'allontanamento. In reazione, il Consiglio federale ha proposto alle Camere federali una nuova disposizione di legge riguardante i test COVID-19 nel contesto dei rinvii coatti (art. 72 LStrl). Nella sessione autunnale, le Camere federali hanno approvato la modifica di legge urgente, per cui dall'ottobre 2021 le persone tenute a lasciare la Svizzera devono sottoporsi a un test COVID-19 obbligatorio, che può essere eseguito anche in maniera coatta.

²¹ 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.

²² La percentuale di partenze qui considerata corrisponde alla quota di persone che hanno lasciato il Paese con partenze controllate nel giro di sei mesi nell'anno di riferimento (vale a 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								
GRIGLIA DI VALUTAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE**							RISULTATO NEL 2021	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore nel 2021	Valutazione sulla base della griglia
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	<16 %	17,1 %	-2

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

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

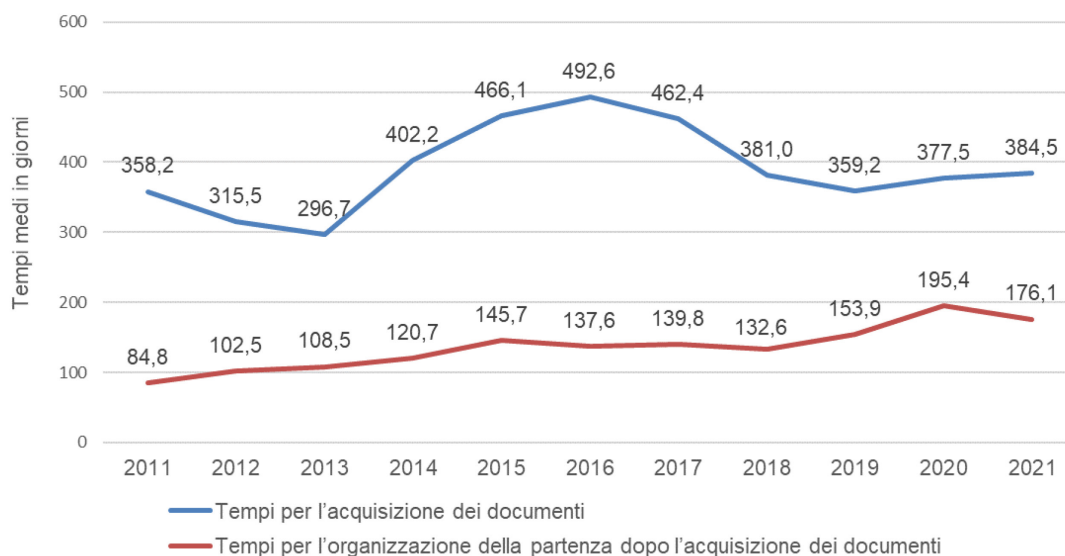
3.8. Tempi di esecuzione

Nel 2021 la durata dell'acquisizione dei documenti è aumentata di 7 giorni, ossia dell'1,9 %, rispetto all'anno precedente. La durata media dell'organizzazione della partenza è diminuita di 19,3 giorni ossia del 9,9 %. Le cifre riguardano tutti i tipi di partenza.

La pandemia di COVID-19 è stata il principale motivo dell'aumento della durata per l'acquisizione dei documenti, e questo nonostante il miglioramento della situazione sotto il profilo dell'identificazione e dell'acquisizione dei documenti. Consolati e ambasciate hanno ripreso gran parte delle loro attività e, nonostante l'onere organizzativo supplementare, è stato possibile riprendere le audizioni alla centrale da parte di delegazioni straniere. Molte persone sono state identificate anche in Paesi in cui era temporaneamente impossibile lasciare il Paese a causa della pandemia di COVID-19. Tuttavia, poiché alcuni Stati di origine non rilasciano i documenti di viaggio per le persone identificate fino a quando non è possibile organizzare un volo per la loro partenza, i regolamenti straordinari alle frontiere dei rispettivi Stati hanno avuto un impatto sul tempo necessario per ottenere i documenti. La diminuzione dei tempi di organizzazione delle partenze è stata conseguita grazie all'ampia ripresa dei collegamenti aerei verso molti Stati di origine.

In linea di principio, oltre che da ragioni tecniche, la durata dell'esecuzione degli allontanamenti dipende in larga misura dalla cooperazione degli Stati 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, anche nel 2021 la durata di trattamento è stata relativamente elevata, attestandosi a 319 giorni (anno precedente: 183 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 ha vagliato 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 (implementazione dei processi adeguati nell'aprile 2022).

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 2021	
Situazione ideale			Situazione e normale*			Situazione e critica	Valore nel 2021	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	384,5 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	176,1 giorni	-2
Valutazione complessiva dei tempi di esecuzione								-1,25
* 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 provvisoriamente²³ 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 2021 a quota 43,7 %, segnando un nuovo record dal 2010.²⁴ A partire dal 2013 il numero di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti, *occupati*, è salito da circa 6600 a circa 27 700 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. Sembrerebbe 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 63 400. A fine 2021 erano pertanto *disoccupate*, complessivamente, circa 35 700 persone appartenenti al settore dell'asilo. È pertanto indispensabile proseguire e potenziare le misure di promozione dell'integrazione professionale. 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. Nel 2019 e 2020 è stato svolto presso i Cantoni un rilevamento pilota di alcuni indicatori relativi a efficacia, rendimento e contesto²⁵. Non appena sarà disponibile il monitoraggio dell'Agenda Integrazione Svizzera, le informazioni centrali in esso contenute potranno confluire nel monitoraggio del sistema d'asilo.

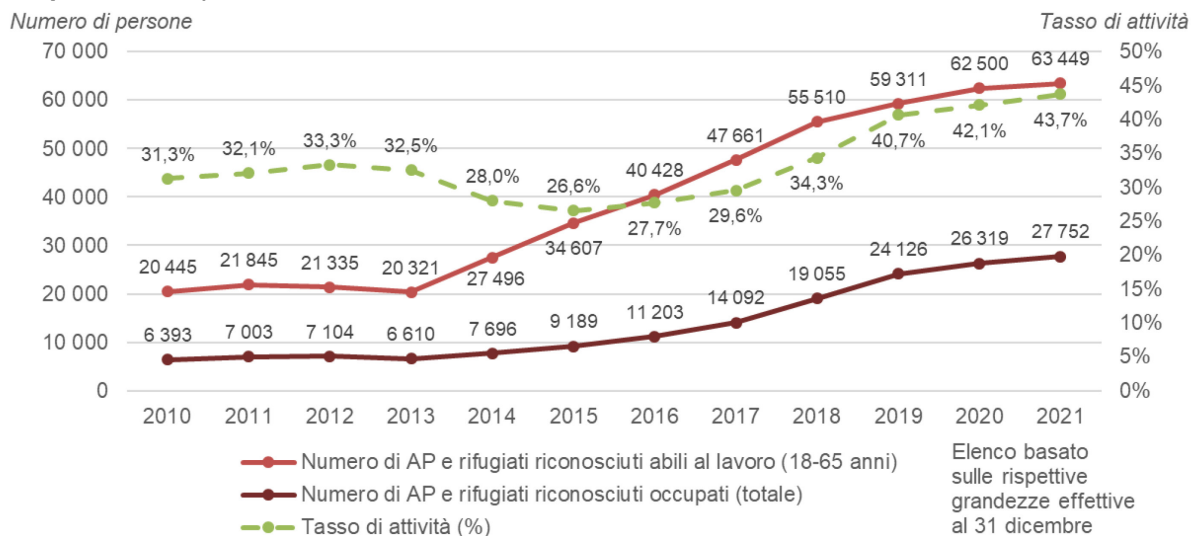
In vista del riassetto del settore dell'asilo si può presupporre che, a medio termine, l'integrazione professionale delle persone provenienti dal settore dell'asilo migliorerà ulteriormente a seguito dell'accelerazione delle procedure. L'effetto sull'integrazione professionale sarà tanto più marcato quanto più i Cantoni, le città e i Comuni adegueranno le proprie strutture in funzione delle nuove procedure d'asilo e avvieranno precocemente la promozione dell'integrazione conformemente all'Agenda Integrazione Svizzera.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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>.

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)

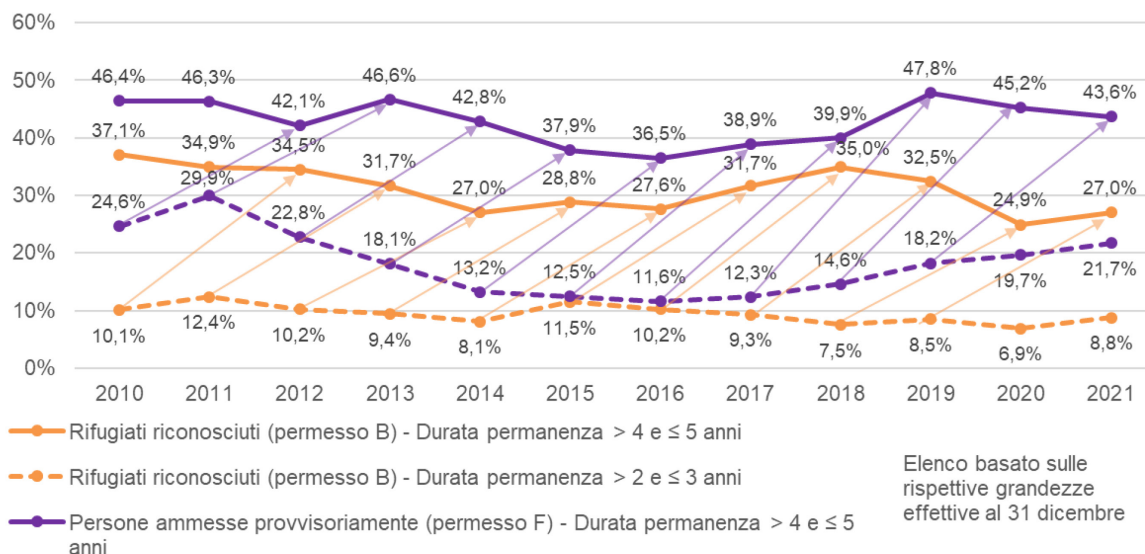


Fonte: SEM

(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 2021 il tasso di attività dei rifugiati riconosciuti residenti da tre anni in Svizzera ammontava all'8,8 %, quello dei rifugiati riconosciuti residenti da cinque anni al 27,0 %. Le persone ammesse provvisoriamente con tre anni di permanenza in Svizzera presentavano un tasso di attività del 21,7 %, valore che con cinque anni di permanenza era pari al 43,6 %.

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 Svizzera²⁶



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 2020 l'81,9 % 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'84,2 %. 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 sociale²⁷.

²⁶ 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). I tassi di attività rappresentati indicano pertanto un'attività minore rispetto a quella che indicherebbero se venissero prese in considerazione anche queste categorie di persone.

²⁷ 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 2021	
Situazione ideale			Situazione normale*			Situazione critica	Valore a fine 2021	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: 47 %) **								
>52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	<27,5 %	43,6 %	+1
Tasso di attività dei rifugiati riconosciuti con concessione dell'asilo nel quinto anno di permanenza (ponderazione: 53 %) **								
>52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	<27,5 %	27,0 %	-3
Valutazione globale del tasso di attività								-1,1
<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

I richiedenti asilo sono ripartiti tra i Cantoni secondo una chiave di ripartizione definita per legge (art. 27 LAsi; art. 21, 22, 23 e 34 OAsi 1). La chiave di ripartizione riflette la proporzione della popolazione del Cantone in questione rispetto alla popolazione totale della Svizzera. I Cantoni che forniscono prestazioni speciali beneficiano di una compensazione sotto forma di una riduzione dell'assegnazione dei richiedenti asilo nella procedura ampliata (modello di compensazione). Sulla base della chiave di ripartizione proporzionale alla popolazione e alle prestazioni speciali fornite dai Cantoni, ogni anno è calcolata una proporzione annuale di assegnazione.

Tredici 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 2021 si è avuto un numero di casi leggermente 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 2021 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. La SEM elaborerà inoltre diverse soluzioni possibili (varianti) per migliorare la situazione, sebbene frattanto i relativi lavori siano in stallo a causa della mancanza di risorse dovuta alla pandemia di COVID-19. Le norme legate al complesso sistema di compensazione e ripartizione costituiscono una grossa sfida. Fatti salvi eventuali sviluppi straordinari, le proposte di soluzione verranno sottoposte al gruppo di lavoro Modello di compensazione dei Cantoni, dopodiché verranno adeguate se necessario e finalizzate. La scelta definitiva di una variante e la decisione riguardante l'applicazione saranno adottate dal gruppo di lavoro AGNA o da un altro organo idoneo.

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 fundamentalmente sui medesimi presupposti in base ai quali nel 2014 è stato elaborato il modello di compensazione del gruppo di lavoro AGNA. 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.