



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Segreteria di Stato della migrazione SEM
Ambito direzionale Pianificazione e risorse

In collaborazione con

McKinsey&Company

Berna, novembre 2015

Valutazione della fase di test

Rapporto conclusivo Mandato 1

Calcolo dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo

Indice

Management Summary	3
1 Introduzione	5
2 Quesiti, metodologia e iter procedurale	6
2.1 Quesiti	6
2.2 Metodologia e iter procedurale	6
2.2.1 Comparabilità tra esercizio regolare e fase di test.....	6
2.2.2 Base di calcolo.....	8
2.2.3 Modello di economicità	9
2.2.4 Osservazioni metodologiche.....	11
3 I risultati più significativi del calcolo dell'economicità	12
3.1 Effetti dell'accelerazione ed economicità	12
3.1.1 I risultati più significativi	12
3.1.2 Durata delle procedure nell'esercizio regolare	14
3.1.3 Durata delle procedure nella fase di test	15
3.2 Evoluzione di costi e risparmi	16
3.3 Durata d'ammortamento	17
3.4 Analisi di sensibilità	19
3.4.1 Durata delle procedure	20
3.4.2 Evoluzione dei costi	20
3.4.3 Numero e caratteristiche delle domande d'asilo	21
3.4.4 Altri fattori non quantificati	24
4 Allegato 1: principali assunti relativi al modello di economicità	26
5 Allegato 2: Parametri e indicatori	29
5.1 Domande d'asilo	29
5.2 Ricorsi	31
5.3 Esecuzione degli allontanamenti e partenze	32
5.4 Permanenza nel Paese di persone partite senza controlli	33
5.5 Aiuto al ritorno	34
5.6 Fruitori del soccorso di emergenza	35

Management Summary

Situazione iniziale

Nel periodo gennaio 2014 - agosto 2015 sono state valutate presso il centro di test di Zurigo, sulla base dell'ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo (OTest)¹, procedure d'asilo cadenzate, al fine di verificarne la possibile applicazione all'intero settore dell'asilo.

Con la valutazione della fase di test si è verificato se il riassetto del settore dell'asilo di cui al Messaggio del 3 settembre 2014² porti effettivamente nella prassi a una decisiva accelerazione delle procedure d'asilo (compresa l'esecuzione di allontanamenti e trasferimenti Dublino) a fronte di una garanzia di equità e legalità. Anche l'economicità degli iter procedurali introdotti con il riassetto è stata valutata sulla base dei risultati della fase di test.

Nell'ambito del Mandato 1 relativo alla valutazione della fase di test è stato predisposto, in stretta collaborazione con la società di consulenza McKinsey&Company, un modello di calcolo economico-gestionale dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo. Il modello economico mette a confronto i risparmi conseguiti con l'accelerazione e i necessari investimenti in alloggi supplementari nonché i maggiori costi di gestione che l'accelerazione comporta, rendendo così possibile chiarire se, sotto il profilo economico-gestionale, il riassetto rappresenti la strada giusta da prendere per giungere a una rilevante e apprezzabile ottimizzazione del sistema dell'asilo.

I risultati più significativi del calcolo dell'economicità

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

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

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

¹ Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del 4 settembre 2013 (Ordinanza sulle fasi di test, OTest), RS 142.318.1.

² Messaggio concernente la modifica della Legge sull'asilo (riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014, capitolo 5, FF 2014 6917.

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

Nel contesto delle analisi di sensibilità sono stati identificati e valutati vari rischi e opportunità relativi all'evoluzione della durata d'ammortamento. Dalle varie analisi di sensibilità condotte emerge che la variazione di parametri significativi - ad esempio un aumento consistente e duraturo della quota di persone autorizzate a rimanere in Svizzera - può far crescere la durata d'ammortamento ma che in tutti gli scenari osservati l'economicità del riassetto è comunque certa.

Va tenuto presente che il presente calcolo dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo è stato effettuato esclusivamente dalla prospettiva della Confederazione e non da quella della Svizzera nel suo complesso. In tale calcolo, ad esempio, non sono compresi i risparmi riguardanti i Cantoni³.

³ Un calcolo dell'economicità dal punto di vista dei Cantoni è contenuto nel Rapporto *"Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo"* del Gruppo di lavoro per il riassetto (AGNA). Per i Cantoni si ipotizzano risparmi netti annui pari a 91,88 milioni di CHF.

1 Introduzione

Con il riassetto del settore dell'asilo in base al Messaggio del 3 settembre 2014⁴ si punta a raggiungere una decisiva accelerazione della procedura d'asilo e dell'esecuzione degli allontamenti garantendo nel contempo legalità ed equità. Inoltre, nel medio termine il riassetto dovrebbe portare a risparmi sui costi.

Sulla base dell'ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo (OTest)⁵, nel periodo gennaio 2014 - agosto 2015 sono state valutate le procedure d'asilo cadenzate condotte presso il centro di test di Zurigo in vista di una possibile applicazione delle stesse all'intero sistema dell'asilo⁶.

La valutazione ha lo scopo di verificare se e quanto il programmato riassetto del settore dell'asilo possa effettivamente produrre, nella pratica, gli effetti di accelerazione e i risparmi attesi e se esso rappresenti la strada giusta per una consistente e apprezzabile ottimizzazione del sistema dell'asilo.

Il Mandato 1 della valutazione esamina l'economicità del riassetto del settore dell'asilo. A tal fine è stato elaborato, in stretta collaborazione con la società di consulenza McKinsey&Company, un modello di calcolo economico-gestionale, basato su comparazioni quantitative tra l'esercizio regolare e la fase di test, che dà la possibilità di formulare pronostici sull'economicità del riassetto, in particolare per quanto riguarda i risparmi e i fattori di costo attesi nonché la durata d'ammortamento degli investimenti, necessari per il riassetto, in nuovi centri della Confederazione.

La modellizzazione rappresenta una verifica e un approfondimento del calcolo dell'economicità contenuto nel Messaggio del 3 settembre 2014. In tale ottica, molti assunti formulati fino ad oggi sul riassetto e in particolare sull'effetto di accelerazione delle procedure cadenzate sono stati sostituiti con i valori effettivamente rilevati nella fase di test.

Il presente Rapporto conclusivo del Mandato 1 della valutazione riferita alla fase di test illustra in primo luogo le problematiche, la metodologia e i procedimenti adottati (capitolo 2). I principali risultati del calcolo dell'economicità relativi al riassetto del settore dell'asilo vengono esaminati nel capitolo 3, mentre il capitolo 4 espone le conclusioni tratte. Nell'Allegato 1 sono riportati i principali assunti del modello di economicità; l'Allegato 2 contiene importanti parametri e indicatori relativi alla fase di test per il periodo di valutazione gennaio 2014 - agosto 2015.

⁴ *Messaggio concernente la modifica della Legge sull'asilo (riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014, capitolo 5, FF 2014 6917.*

⁵ *Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del 4 settembre 2013 (Ordinanza sulle fasi di test, OTest), RS 142.318.1.*

⁶ In base alla decisione del Consiglio federale del 5 giugno 2015, la durata di validità dell' OTest è stata prorogata fino al 28 settembre 2019. Questa decisione consentirà di ottimizzare ulteriormente le procedure d'asilo celeri in vista dell'attuazione del riassetto, di utilizzare più a lungo gli investimenti effettuati nella fase di test e di ridurre i costi d'ammortamento. La fase di valutazione non è stata prorogata.

2 Quesiti, metodologia e iter procedurale

2.1 Quesiti

Il Mandato 1 della valutazione della fase di test ha lo scopo di fornire informazioni sui rapporti tra costi e benefici nella fase di test. L'interesse si appunta sui seguenti temi:

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

2.2 Metodologia e iter procedurale

La metodologia adottata per questo calcolo dell'economicità è stata elaborata in stretta collaborazione con la società di consulenza McKinsey&Company.

2.2.1 Comparabilità tra esercizio regolare e fase di test

Uno dei principali problemi metodologici consiste nello stabilire un livello di comparabilità sufficiente tra l'esercizio regolare e la fase di test. Sono infatti notevoli le differenze per quanto riguarda l'attribuzione dei casi, la strategia di trattamento e le categorie di casi trattati.

I richiedenti l'asilo vengono attribuiti alla fase di test in base al principio di casualità⁷. Da gennaio a novembre 2014 le attribuzioni sono avvenute solo in base alle capacità disponibili nella fase di test. Le domande sono state trattate subito e quindi in questo periodo di tempo sostanzialmente non si sono create pendenze. Per verificare la capacità della fase di test di reagire alle fluttuazioni, a partire da dicembre 2014 è stato assegnato alla stessa un buon 6 per cento delle domande d'asilo presentate in Svizzera⁸. Di conseguenza, anche nella fase di test, come

⁷ Non vengono assegnati alla fase di test secondo l'articolo 4 OTest (1) i richiedenti che hanno già affrontato una procedura d'asilo in Svizzera con esito negativo (domande presentate per la seconda volta e istanze di riesame), (2) i richiedenti con procedura in corso, (3) i richiedenti che devono rispettare un periodo di attesa di 3 anni, in conformità all'articolo 8 capoverso 3bis LAsi, (4) le persone che dopo il trasferimento Dublino rimpatriano prima dello scadere di 6 mesi e (5) le persone i cui familiari hanno già una procedura d'asilo in corso in un Cantone (unità della famiglia).

Inoltre, considerato il forte aumento delle domande d'asilo presentate da persone provenienti dall'Eritrea e delle conseguenti difficoltà nel reperire interpreti disponibili, da maggio a novembre 2014 non è stato assegnato alla fase di test alcun cittadino eritreo. Questa circostanza ha portato a qualche distorsione nelle procedure Dublino.

⁸ Eccezionalmente, al fine di ottimizzare le capacità, durante due settimane all'inizio della primavera 2015 c'è stato un maggior numero di attribuzioni alla fase di test, mentre più avanti nell'anno, invece, le attribuzioni sono diminuite. In media è stata comunque rispettata la quota del 6%.

nell'esercizio regolare, si possono verificare temporanei sovraccarichi rispetto alle capacità di trattamento e quindi si possono accumulare delle pendenze.

Al contrario di quanto accade nella fase di test, nell'esercizio regolare trova applicazione una strategia di trattamento sulla base della quale i casi vengono prioritizzati in modo mirato a seconda del Paese di provenienza e/o della categoria di decisione⁹ e, se ci sono problemi di capacità, vengono messi in secondo piano determinati tipi di casi per poter evadere con celerità, anche in caso di un alto afflusso di domande, quelli scarsamente fondati.

Infine, l'esercizio regolare e la fase di test si distinguono nella composizione per categorie di casi. Di norma, nella fase di test le procedure ampliate vengono trattate solo fino all'audizione (fine della fase preparatoria).

Al fine di assicurare una sufficiente comparabilità tra esercizio regolare e fase di test ("confronto tra pari"), si devono creare categorie di casi comparabili, facendo soprattutto in modo di eliminare in tal sede eventuali distorsioni del modello. La comparazione riguarda sia la durata media delle procedure che il numero di casi arrivati a conclusione e si effettua separatamente per le singole categorie di casi (procedura Dublino, procedura celere, procedura ampliata¹⁰):

- per la procedura Dublino la creazione delle categorie di casi non presenta problemi, poiché questi devono essere identificati in maniera inequivoca nella banca dati SIMIC sia per la fase di test che per l'esercizio regolare;
- per i casi in procedura celere e ampliata della fase di test, una comparazione diretta con l'esercizio regolare è possibile solo in parte. Queste categorie infatti non esistono nell'esercizio regolare, poiché i casi vengono trattati secondo le basi legali attualmente in vigore;
 - la categoria dei casi in procedura celere da trattare nella fase di test è definita nel Messaggio del 3 settembre 2014¹¹. Questo tipo di procedura non esiste nell'esercizio regolare; di conseguenza, come base di comparazione per la procedura celere si prendono i casi con priorità 1 evasi nell'esercizio regolare durante il periodo oggetto del rapporto (detratti i casi per cui si rendono necessari ulteriori accertamenti, codice SIMIC 7110).
 - Anche la definizione della procedura ampliata secondo il Messaggio del 3 settembre 2014 è valida solo per la fase di test¹². Per la comparazione con l'esercizio regolare si adottano i casi con priorità 2 (oltre che i casi con priorità 1 per cui si rendono necessari ulteriori accertamenti, codice SIMIC 7110). La procedura ampliata

⁹ Vengono trattate in via prioritaria soprattutto le domande evidentemente non motivate e le domande ricadenti nella procedura Dublino: molto probabilmente, infatti, in tal modo si può arrivare a un rapido allontanamento, con conseguente risparmio di spese rispetto a una procedura protratta (priorità 1). A seconda del carico di lavoro, i casi che hanno grande probabilità di concludersi con una decisione positiva o un'ammissione provvisoria vengono passati in secondo piano, poiché i richiedenti potranno molto probabilmente rimanere in Svizzera e sono già sotto protezione (priorità 2).

¹⁰ L'OTest, a differenza del Messaggio del 3 settembre 2014 non prevede la procedura ampliata, ma una sola procedura al di fuori della fase di test. Dato che il calcolo di economicità ha per oggetto anche il Messaggio, si continua comunque ad usare il concetto di "procedura ampliata".

¹¹ *"Le domande d'asilo che dopo l'audizione sui motivi d'asilo o la concessione del diritto di essere sentiti (art. 36 LAsi) non richiedono ulteriori chiarimenti vanno trattate in una procedura celere secondo uno scadenziario pre-stabilito (almeno il 20% di tutte le domande). In tale procedura possono essere prese decisioni di asilo negative (decisioni di non entrata nel merito, decisioni d'asilo materiali con allontanamento, o decisioni di ammissione provvisoria) oppure positive (concessione dell'asilo). La quota delle domande d'asilo trattate nella procedura celere può variare a seconda del tipo di domande presentate".*

¹² *"La procedura ampliata (circa il 40% di tutte le domande) si applica in particolare alle domande d'asilo per le quali non può essere presa una decisione subito dopo l'audizione o nel quadro della procedura di ricorso, poiché sono necessari ulteriori chiarimenti. La disciplina che propone quando si applica tale procedura non è esaustiva. Questa procedura può essere applicata anche alle domande che probabilmente sfoceranno nel diritto a rimanere nel Paese (ammissione provvisoria o concessione dell'asilo)".*

comporta poi un'ulteriore difficoltà: nell'esercizio regolare questi casi vengono trattati secondo il principio "first-in first-out" e questo, in caso di pendenze, determina una durata conseguentemente lunga della procedura.

I gruppi così definiti ai fini del confronto tra esercizio regolare e fase di test sono stati rapportati alla base di calcolo relativa alla fase di test.

2.2.2 Base di calcolo

Complessivamente, nel periodo oggetto del rapporto, vale a dire dal 1° gennaio 2014 al 31 agosto 2015, sono state presentate in Svizzera 39 518 domande d'asilo¹³. Di queste, 2 606 sono state gestite nell'ambito della fase di test.

Come base per il calcolo dell'economicità sono stati assunti esclusivamente casi dell'esercizio regolare e della fase di test passati in giudicato durante il periodo oggetto del rapporto¹⁴. Per garantire la comparabilità tra esercizio regolare e fase di test ai fini del calcolo dell'economicità, dalla base di calcolo sono stati esclusi alcuni gruppi di casi, e cioè:

- tutti i casi aperti prima del 1° gennaio 2014, anche se conclusi entro il periodo di valutazione, non sono stati considerati nella base di calcolo. Si tratta infatti di "vecchi" casi, che esistono solo nell'esercizio regolare e quindi non possono essere comparati con la fase di test;
- non sono comprese neppure le pendenze degli anni 2014 e 2015, vale a dire i casi aperti dopo il 1° gennaio 2014 ma non ancora conclusi alla fine del periodo di valutazione (31 agosto 2015), perché la durata delle relative procedure non può essere pronosticata con affidabilità prima del loro completamento. Data la quota di risoluzioni sensibilmente più alta nella fase di test, l'inclusione delle pendenze nell'analisi dell'economicità aumenterebbe la positività dell'analisi (v. sezione 3.1.1);
- sono state escluse le domande multiple, poiché in linea di principio queste domande non vengono inserite nella fase di test;
- sono stati infine esclusi i casi difficilmente comparabili e non rappresentativi, ad esempio gli stralci, le riprese in carico, le nascite, i casi senza audizione (resettlement, minori sotto i 14 anni), i casi Dublino che sono stati trasferiti alla procedura ampliata (nazionale), ecc.

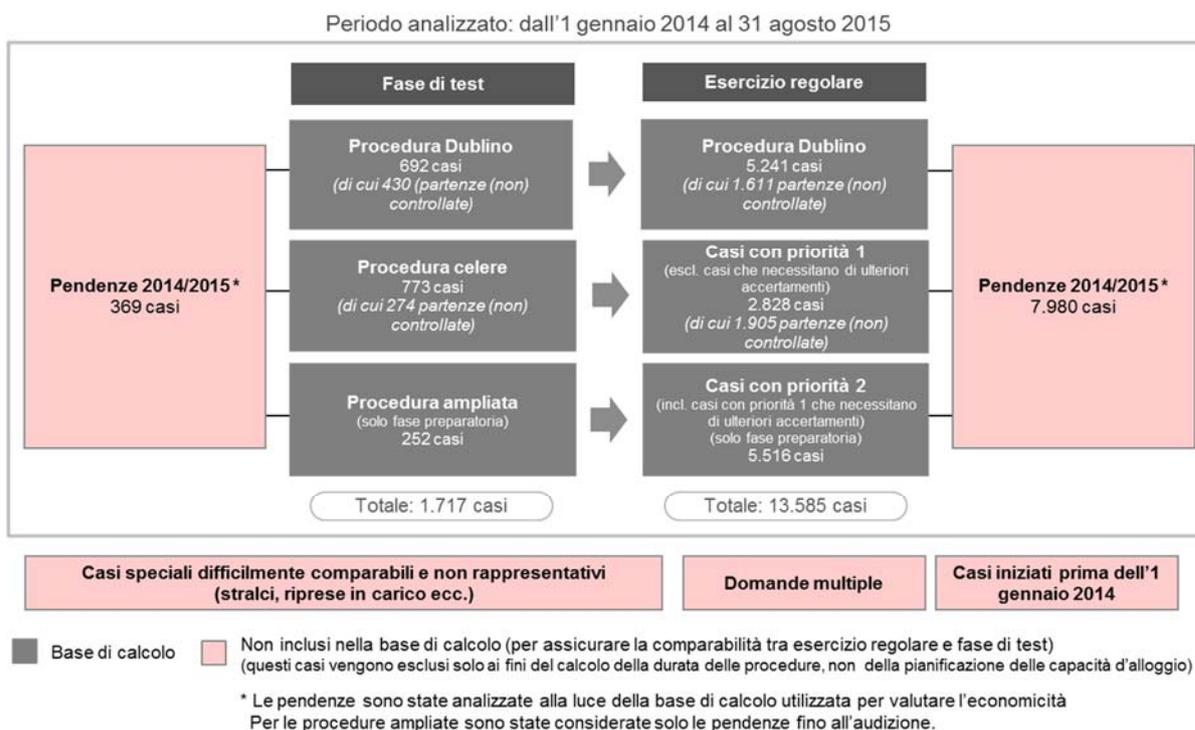
Nella base di calcolo sono stati invece considerati i casi in cui la procedura non si è conclusa a causa di una partenza volontaria o non controllata. Complessivamente, la base di calcolo dell'economicità comprende 15 302 casi, di cui 1 717 rientranti nella fase di test e 13 585 nell'esercizio regolare.

Il grafico che segue riporta una sintesi della base di calcolo adottata per il calcolo dell'economicità.

¹³ In totale, stando alle statistiche sull'asilo, le domande presentate sono state 43.433. La differenza riguarda le domande non presentate attraverso un CRP (nascite, ricongiungimenti familiari ecc.) e non considerate in questa sede.

¹⁴ Per i casi in procedura ampliata, sia nell'esercizio regolare che nella fase di test, è stata rilevata solo la durata della fase preparatoria, poiché, in ottemperanza all'OTest, gli altri stadi della procedura di norma non sono stati svolti nella fase di test e i casi sono stati assegnati alla centrale SEM. È quindi impossibile effettuare una comparazione tra esercizio regolare e fase di test per gli ulteriori stadi della procedura ampliata sulla base dei valori rilevati.

Figura 1: Base di calcolo dell'economicità



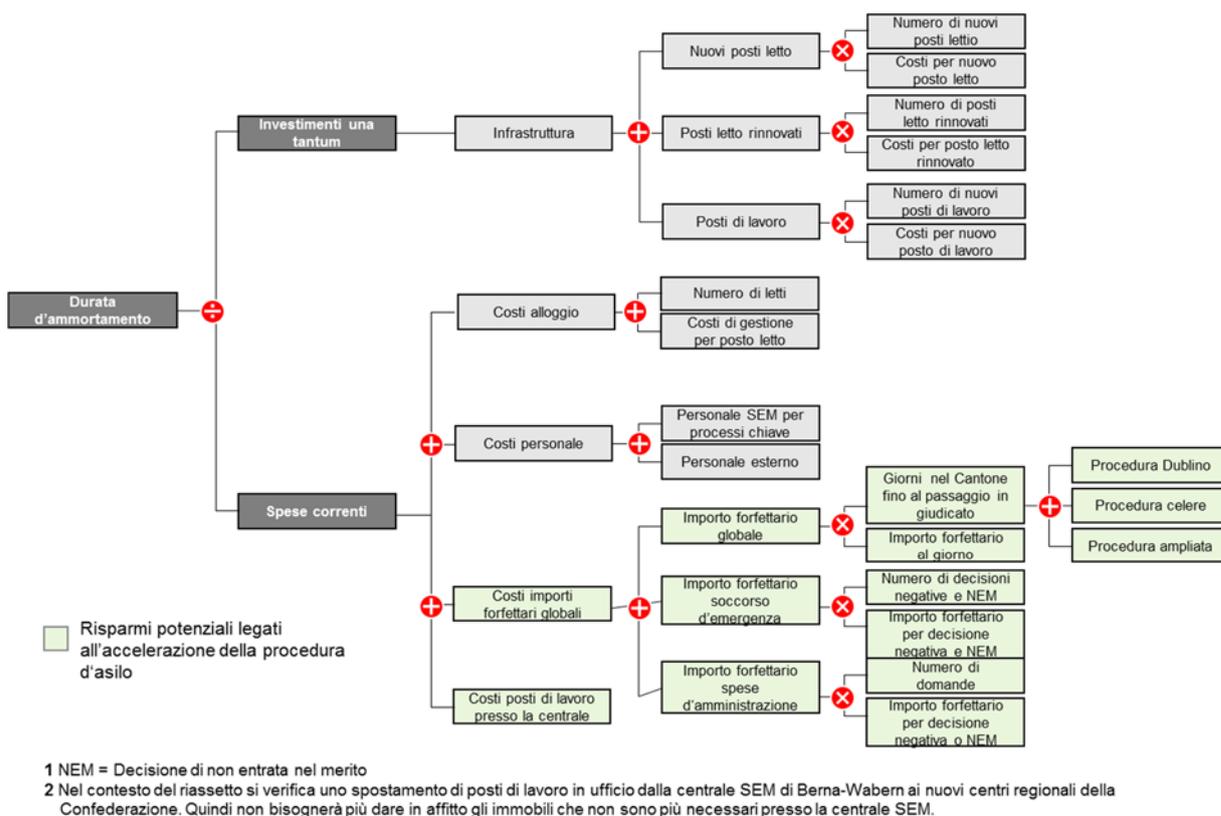
2.2.3 Modello di economicità

Il calcolo dell'economicità si basa su un'analisi dei costi in cui sono stati identificati e quantificati i principali fattori di costo e di risparmio della procedura d'asilo nell'esercizio regolare e nella fase di test.

Su questa base è stato creato un modello di calcolo economico-gestionale relativo all'economicità del riassetto del settore dell'asilo. Sulla base di comparazioni quantitative tra esercizio regolare e fase di test, il modello econometrico effettua valutazioni in merito all'economicità del riassetto e degli investimenti immobiliari necessari nel contesto dello stesso, consentendo di chiarire, sotto il profilo economico-gestionale, se con il riassetto si sia imboccata la strada giusta per una rilevante e apprezzabile ottimizzazione del sistema dell'asilo.

Il grafico sotto riportato illustra i vari blocchi di costo presi in considerazione nell'ambito dell'analisi.

Figura 2: Fattori di costo e di risparmio nel modello di calcolo



Nell'ambito del riassetto, per diversi blocchi di costo si verificheranno degli aumenti, ad esempio per gli investimenti infrastrutturali in nuovi centri della Confederazione (alloggi per richiedenti l'asilo e posti di lavoro per collaboratori interni ed esterni), per il personale interno ed esterno addetto alla gestione delle procedure d'asilo e per le spese correnti di gestione dei centri della Confederazione.

A fronte di questi maggiori costi del riassetto stanno i risparmi che si potranno conseguire sulle spese correnti per le indennità forfettarie (importo forfettario globale, del soccorso d'emergenza e delle spese amministrative) versate dalla Confederazione ai Cantoni se, come risultato del riassetto, la durata delle procedure e il numero di richiedenti l'asilo assegnati ai Cantoni si ridurranno. Si presuppone inoltre che l'accelerazione delle procedure dovuta al riassetto porterà a un calo del numero di richiedenti l'asilo ammessi provvisoriamente e di conseguenza a una diminuzione dei costi delle indennità forfettarie riferite a questi casi. Vengono presi in considerazione anche i risparmi sulle indennità forfettarie che si potranno conseguire, grazie all'accelerazione delle procedure, attraverso una più rapida/più consistente integrazione nel mercato del lavoro di una parte dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente¹⁵.

Perché il riassetto si riveli economico, i risparmi conseguiti sulle indennità forfettarie devono essere più alti dei costi supplementari (correnti e una tantum) determinati dal riassetto stesso. Il modello di calcolo dell'economicità analizza l'economicità del riassetto sulla scorta dei risparmi netti conseguiti rispetto al sistema attualmente in vigore e della durata d'ammortamento dei costi d'investimento una tantum.

¹⁵ Questo effetto è confermato da indagini scientifiche effettuate dal Migration Policy Lab dell'Università di Zurigo, che si prevede verranno pubblicate nel corso del 2016 con il titolo: "When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Increase Unemployment Among Refugees".

Il modello di economicità adottato per la valutazione rappresenta una verifica e un approfondimento del calcolo dell'economicità contenuto nel Messaggio del 3 settembre 2014. Ad esempio, gli assunti fino ad ora presi a base del riassetto, in particolare quelli riguardanti l'effetto di accelerazione delle procedure cadenzate, sono stati sostituiti con i valori effettivamente rilevati durante la fase di test.

2.2.4 Osservazioni metodologiche

Nell'ambito dell'attuale periodo d'osservazione di 20 mesi, il grado d'incertezza statistica del modello di calcolo economico-gestionale si attesta ancora, per quanto riguarda le durate d'ammortamento, a circa un anno e andrà calando con il protrarsi del periodo di valutazione e l'aumento del numero di casi analizzati.

Per alcuni parametri, in particolare il numero annuo di domande d'asilo, la quota di persone autorizzate a rimanere in Svizzera e la composizione delle domande e/o delle decisioni in base alle categorie di casi, il modello di calcolo utilizza valori medi a lungo termine (secondo il criterio di cui al Rapporto AGNA¹⁶). L'effetto dei valori di calcolo attuali sull'economicità è stato esaminato nell'analisi di sensibilità (v. sezione 3.4).

Nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo in tutta la Svizzera, e in particolare nella sua fase di transizione, probabilmente non sarà possibile, data la notevole complessità del processo di riorganizzazione, sfruttare subito al 100 per cento tutti i potenziali di ottimizzazione evidenziati dalla fase di test.

Nella valutazione dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo si deve tener presente che alcuni importanti elementi si collocano al di fuori dell'ambito di osservazione del calcolo dell'economicità di cui al presente Mandato:

- il modello di calcolo in questione riflette la prospettiva della Confederazione rispetto a quella dei Cantoni, non è cioè l'espressione di un punto di vista globale concernente tutta la Svizzera. I risparmi conseguiti dai Cantoni non sono infatti compresi nel calcolo¹⁷;
- inoltre, data la bassa quota di ricorsi nella fase di test, i possibili risparmi a livello di Tribunale amministrativo federale non sono stati quantificati;
- neppure la possibile diminuzione del numero di domande d'asilo non motivate dovuta all'aumentata credibilità del sistema svizzero dell'asilo dopo il riassetto (procedure più celeri, maggiore efficacia nell'esecuzione degli allontanamenti) è stata considerata negli scenari principali, ma solo nell'analisi dei fattori che influiscono sulla durata d'ammortamento (v. sezione 3.4)¹⁸.

¹⁶ Gruppo di lavoro per il riassetto (AGNA): *Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*, 18 febbraio 2014.

¹⁷ Un calcolo dell'economicità dal punto di vista dei Cantoni è contenuto nel Rapporto AGNA: per essi si ipotizzano risparmi netti annui pari a 91,88 milioni di CHF.

¹⁸ Nel già citato calcolo dell'economicità effettuato dall'AGNA è stata ipotizzata una diminuzione del numero annuo di domande d'asilo da 24.000 a 20.000.

3 I risultati più significativi del calcolo dell'economicità

3.1 Effetti dell'accelerazione ed economicità

Questa sezione riporta i risultati più significativi dell'effetto di accelerazione rilevati durante la fase di test e presenta inoltre gli indici relativi all'economicità del riassetto del settore dell'asilo estrapolati da tali risultati sulla base del modello di economicità.

3.1.1 I risultati più significativi

Nel periodo oggetto del rapporto - da gennaio 2014 ad agosto 2015 - le procedure svolte nell'ambito della fase di test sono state completate in media (ponderata, per tutte le categorie di casi) impiegando circa 76,7 giorni in meno rispetto all'esercizio regolare (con un'accelerazione del 39% circa). L'accelerazione della fase di test rispetto all'esercizio regolare è stata di circa 21 giorni per la procedura Dublino, circa 28 giorni per la procedura celere e circa 127 giorni per la procedura ampliata¹⁹.

Sulla scorta del modello di economicità, l'effetto di accelerazione misurato durante la fase di test può essere trasferito a tutto il sistema dell'asilo, desumendone quindi l'economicità del riassetto del settore.

La valutazione conferma sostanzialmente l'economicità del riassetto. La durata d'ammortamento calcolata per gli investimenti in nuovi centri della Confederazione per il settore dell'asilo è di 8,5 anni. In questo periodo i costi - circa 548 milioni di CHF - sostenuti per l'acquisizione e/o la costruzione di nuovi immobili della Confederazione saranno coperti con i risparmi conseguiti grazie all'accelerazione delle procedure. Il tasso di ritorno interno (*Internal Rate of Return*)²⁰ tocca il 18 per cento. Una volta che la situazione si sarà stabilizzata, i risparmi netti annui conseguiti nell'ambito del riassetto rispetto al sistema attuale ammonteranno a circa 110 milioni di CHF.

Il calcolo dell'economicità contenuto nel Messaggio del 3 settembre 2014, basato sui rilevamenti effettuati nell'ambito dell'esercizio regolare negli anni 2011/12 nonché sugli assunti relativi alla fase di test, aveva dato come risultato una durata d'ammortamento di 6,3 anni e risparmi annui netti per circa 170 milioni di CHF. Il motivo dell'attuale lieve peggioramento della prognosi di economicità sta nel fatto che l'effetto di accelerazione del riassetto effettivamente rilevato durante la fase di test non risponde completamente agli assunti formulati nel Messaggio. Nel complesso, ci si aspettava un'accelerazione media, ponderata per tutte le categorie di casi, pari a 136,4 giorni per ciascuna procedura (= circa il 54%), nello specifico circa 44 giorni per la procedura Dublino, 270 giorni per la procedura celere e 141 giorni per la procedura ampliata.

L'analisi dettagliata della durata delle procedure indica che si possono riscontrare interminabili ritardi procedurali, in particolare quando si verificano assegnazioni di richiedenti l'asilo dai centri della Confederazione ai Cantoni, dove i soggetti coinvolti nella procedura d'asilo non sono più riuniti "sotto lo stesso tetto". Le procedure che si concludono durante la permanenza nei CRP (esercizio regolare) o durante la fase di test a Zurigo, che quindi non vengono assegnate

¹⁹ L'effetto comprovato dell'accelerazione comprende anche i casi di persone autorizzate a rimanere nel Paese, per i quali l'effetto in questione è da ricondurre in parte alle diverse strategie di trattamento adottate nell'esercizio regolare e nella fase di test. Escludendo i casi di persone autorizzate a rimanere nel Paese, l'effetto medio ponderato di accelerazione in regime di "confronto tra pari" è di 75,0 giorni (procedure Dublino: 21 giorni; procedure celeri: 20 giorni; procedure ampliate: 127 giorni).

²⁰ Il tasso di ritorno interno (*Internal Rate of Return*) è il tasso di attualizzazione applicando il quale i futuri pagamenti scontati (qui: risparmi netti) corrispondono agli investimenti iniziali (qui: investimenti immobiliari).

ai Cantoni prima della loro conclusione, presentano all'incirca le stesse durate. Il considerevole effetto di accelerazione registrato a seguito della fase di test è dovuto al fatto che in tale fase gran parte dei casi viene evasa nel centro della Confederazione. Invece nell'esercizio regolare molti casi non possono essere portati a conclusione nel CRP e i richiedenti l'asilo vengono in tali casi assegnati ai Cantoni. Un ulteriore fattore di accelerazione si è rivelato essere il "cadenzamento" della procedura d'asilo.

La durata d'ammortamento leggermente più lunga di quella ipotizzata nel Messaggio è sostanzialmente riconducibile a due fattori: da un lato l'esercizio regolare ha potuto realizzare dal 2012 significativi miglioramenti operativi, dall'altro le durate delle procedure rilevate nella fase di test, nonostante il consistente effetto di accelerazione, si collocano leggermente al di sopra dei valori assunti inizialmente.

Da notare che la quota di pendenze 2014/15 è sensibilmente più alta nell'esercizio regolare (37%) che nella fase di test (18%)²¹. Ciò è da ricondurre in parte alla strategia di trattamento adottata nell'esercizio regolare, che non trova applicazione nella fase di test, ma in parte anche alla diversa efficienza dei due sistemi. In caso di prolungamento del periodo di osservazione oltre l'agosto 2015 è d'uopo prevedere che la durata media delle procedure dell'esercizio regolare si allungherà a causa del sempre maggior numero di casi pendenti che arriva a conclusione, mentre nella fase di test questo effetto sulla durata media delle procedure si manifesterà in proporzioni molto ridotte dato il numero inferiore di pendenze. Tendenzialmente, quindi, a seguito di un ulteriore prolungamento del periodo di valutazione l'effetto di accelerazione determinato dalla fase di test si farà più marcato e di conseguenza anche i risultati in termini di economicità tenderanno a migliorare. Un effetto che può essere esplicitato anche includendo nel calcolo dell'economicità, alla fine del periodo di valutazione (31 agosto 2015), i casi pendenti dell'esercizio regolare e della fase di test con le rispettive durate: la durata d'ammortamento si abbassa da 8,5 a 8,2 anni²². Ipotizzando che i casi pendenti si protraggano ancora, prima di concludersi, per un ulteriore 25 per cento rispetto all'attuale durata delle procedure, la durata d'ammortamento cala ulteriormente a 8,1 anni.

Se poi si considera che la durata d'ammortamento calcolata si riferisce al ritorno del capitale impegnato negli investimenti immobiliari, anche una durata d'ammortamento di 8,5 anni è comunque molto più conveniente di quella normalmente riscontrabile sul mercato per investimenti immobiliari della stessa portata (≥ 20 anni). Anche il tasso di ritorno interno relativo al riassetto - 18 per cento - si colloca decisamente al di sopra del tasso d'interesse calcolato dalla Confederazione (2,5%) e delle previsioni di rendimento del mercato.

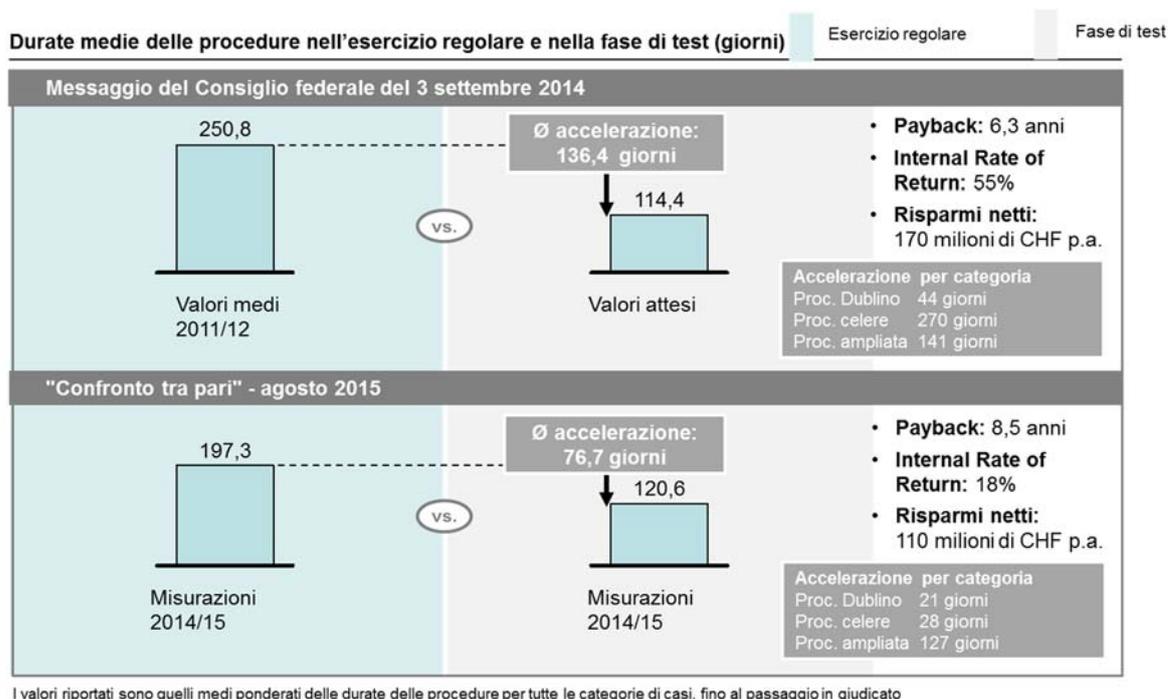
Come sopra osservato, bisogna tener conto del fatto che questo calcolo dell'economicità del riassetto del settore dell'asilo riflette solo la prospettiva della Confederazione, non è cioè l'espressione di un punto di vista globale concernente tutta la Svizzera. I risparmi conseguiti dai Cantoni non sono infatti compresi nel calcolo²³.

²¹ La quota di pendenze è stata calcolata sulla scorta della base di calcolo adottata per il calcolo dell'economicità (v. sezione "Base di calcolo").

²² Sono state calcolate solo le pendenze relative alla procedura Dublino e alla procedura celere, mentre quelle relative alla procedura ampliata non sono state considerate a motivo della loro insufficiente comparabilità.

²³ Un calcolo dell'economicità dal punto di vista dei Cantoni è contenuto nel Rapporto "*Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*" del Gruppo di lavoro per il riassetto (AGNA). Si parte da risparmi netti annui per i Cantoni pari a 91,88 milioni di CHF.

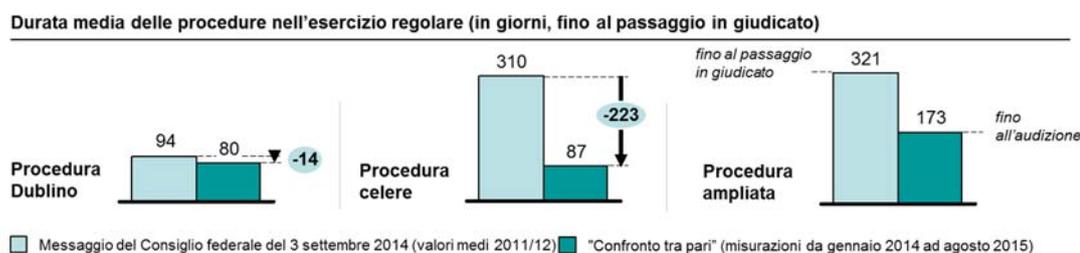
Figura 3: I risultati più significativi sugli effetti dell'accelerazione e l'economicità del riassetto



3.1.2 Durata delle procedure nell'esercizio regolare

A partire dal 2012 si registrano nell'esercizio regolare significativi miglioramenti operativi per quanto riguarda la durata delle procedure. Ad esempio, nel periodo oggetto del rapporto la durata media rilevata per le procedure Dublino (fino al passaggio in giudicato) è scesa a circa 80 giorni. Il valore medio riportato nel Messaggio del 3 settembre 2014 era ancora di 94 giorni. Nella procedura celere²⁴ la durata media delle procedure, che nel 2011/12 si attestava a 310 giorni, è scesa di 223 giorni, arrivando a circa 87 giorni nel 2014/15. Nel 2011/12, le procedure ampliate²⁵ arrivavano alla decisione definitiva mediamente in 321 giorni, mentre nel 2014/15 la fase preparatoria (fino all'audizione compresa) si è conclusa in media dopo circa 173 giorni. Per ragioni metodologiche, non è stata effettuata alcuna comparazione per la procedura ampliata fino alla decisione definitiva²⁶.

Figura 4: Evoluzione della durata delle procedure nell'esercizio regolare per categorie di casi



²⁴ Vale a dire per i casi con priorità 1, detratti per cui si rendono necessari ulteriori accertamenti. Vedi sopra il capitolo "Metodologia e iter procedurale".

²⁵ Vale a dire per i casi con priorità 2 più quelli con priorità 1 per cui si rendono necessari ulteriori accertamenti. Vedi sopra il capitolo "Metodologia e iter procedurale".

²⁶ Dato il ridotto numero di casi nella fase di test, la misurazione della durata delle procedure ampliate in regime di "confronto tra pari" tra esercizio regolare e fase di test è stata effettuata solo fino all'audizione. Nel modello di economicità si è ipotizzato che nelle ulteriori fasi della procedura non si consegua alcuna ulteriore accelerazione.

Una minor durata delle procedure nell'esercizio regolare determina, *ceteris paribus*, la diminuzione dell'effetto di accelerazione della fase di test e quindi una maggior durata d'ammortamento per il riassetto del settore dell'asilo.

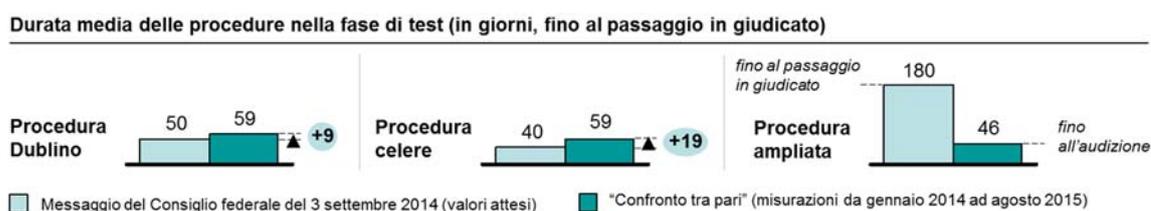
L'abbreviazione della durata delle procedure accertata nell'esercizio regolare si spiega come segue:

- all'esercizio regolare sono state assegnate, per un periodo limitato, maggiori risorse umane, che hanno potuto essere impiegate per ridurre le pendenze e accelerare in media le procedure;
- nel calcolo dei valori medi 2011/12 per il Messaggio sono stati considerati anche i casi pendenti che si sono conclusi nel periodo di valutazione ma erano stati avviati al di fuori di tale periodo (negli anni precedenti), mentre nei rilevamenti 2014/15 non sono stati considerati i casi conclusi, ma pendenti da anni precedenti, in modo da assicurare la comparabilità con la fase di test;
- l'ambito regolatorio (in particolare, l'introduzione di una strategia di trattamento) e le caratteristiche delle domande d'asilo (in particolare i Paesi d'origine, le persone autorizzate a rimanere nel Paese) dei periodi 2011/12 e 2014/15 sono comparabili solo in misura limitata.

3.1.3 Durata delle procedure nella fase di test

Le durate delle procedure rilevate durante la fase di test si collocano, nonostante il notevole effetto di accelerazione, leggermente al di sopra dei valori assunti inizialmente nel Messaggio del 3 settembre 2014. Ad esempio, nella fase di test, nel periodo oggetto del rapporto le procedure Dublino sono arrivate alla decisione definitiva in circa 59 giorni, mentre il valore atteso era di 50 giorni. Per le procedure celeri, nel periodo oggetto del rapporto si è registrata una durata media delle procedure - fino alla decisione definitiva - di circa 59 giorni, vale a dire 19 giorni in più rispetto al valore atteso di 40 giorni. La fase preparatoria della procedura ampliata (compresa l'audizione) è stata completata in media in 46 giorni. Il valore atteso fino alla decisione definitiva è di 180 giorni; tuttavia, per ragioni metodologiche e considerato il ridotto numero di casi, per la procedura ampliata non verrà effettuata alcuna analisi fino alla decisione definitiva²⁷.

Figura 5: Evoluzione della durata delle procedure nella fase di test, per categorie di casi



La maggior durata delle procedure nella fase di test determina, *ceteris paribus*, la diminuzione dell'effetto di accelerazione della fase di test rispetto al sistema attualmente in vigore e quindi una maggior durata dell'ammortamento legato al riassetto del settore dell'asilo.

²⁷ Dato il ridotto numero di casi nella fase di test, la misurazione della durata delle procedure ampliate nell'esercizio regolare e nella fase di test in regime di "confronto tra pari" è stata effettuata solo fino all'audizione. Nel modello di economicità si è ipotizzato che nelle ulteriori fasi della procedura non si consegua alcuna ulteriore accelerazione.

La fase di test non è orientata, per risorse e obiettivi, a una rapida conclusione delle procedure ampliate, ciononostante ha conseguito buoni risultati nei casi di rilievo.

Nell'ambito del Mandato 2 sono state evidenziate molte possibilità di ottimizzazione della fase di test, ad esempio per quanto riguarda la programmazione, vale a dire l'assegnazione interna delle risorse e la pianificazione degli interventi, e una maggiore permeabilità della fase preparatoria e di quella cadenzata. Nella fase di test l'attuazione di queste misure è stata avviata a inizio 2015 e al momento non è ancora possibile valutarne l'effetto sulla durata delle procedure e il potenziale di accelerazione ancora disponibile. Non si prevede di poter realizzare un'ulteriore significativa accelerazione delle procedure nella fase di test mediante un consistente aumento del personale. Nel complesso, si può ipotizzare che la fase di test consentirà di raggiungere in ampia misura gli obiettivi prefissati.

3.2 Evoluzione di costi e risparmi

Come già illustrato nei commenti sulla metodologia del modello di economicità (sezione 2.2.3), il riassetto porta con sé molti risparmi ma anche costi supplementari, che sono stati quantificati nell'ambito del calcolo dell'economicità. Di seguito vengono esemplificati i risultati conseguiti dopo l'attuazione del riassetto, una volta che la situazione si sarà stabilizzata.

Una volta raggiunta la stabilità, il riassetto consentirà, secondo i calcoli, di conseguire **risparmi** annui di circa 233 milioni di CHF **in termini di indennità forfettarie** (importo forfettario globale, del soccorso d'emergenza e delle spese amministrative) dovute dalla Confederazione ai Cantoni. Questi risparmi saranno conseguiti grazie al fatto che ai Cantoni, in virtù del riassetto, verranno assegnati meno richiedenti l'asilo, ovvero che il fabbisogno di alloggi in strutture cantonali per lo svolgimento delle procedure d'asilo diminuirà, e di conseguenza la Confederazione dovrà prestare meno pagamenti forfettari ai Cantoni. Si presuppone inoltre che il numero di ammissioni provvisorie nell'ambito del riassetto si ridurrà leggermente, poiché grazie alla forte accelerazione delle procedure insorgeranno meno casi di rigore nei quali non sarebbe giustificato un rinvio, ad esempio per un'ormai avanzata integrazione in Svizzera. Di conseguenza, anche qui si otterranno dei risparmi sugli importi forfettari globali. Infine, sulla scorta dei risultati di ricerche condotte dal Migration Policy Lab dell'Università di Zurigo²⁸, si è ipotizzato che l'accelerazione delle procedure d'asilo porti, per una parte dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente, a una maggiore e più rapida integrazione nel mercato del lavoro, producendo anche in questo caso risparmi sugli importi forfettari globali.

Al potenziale di risparmio si contrappongono **costi supplementari** determinati dall'attuazione del riassetto. Oltre agli investimenti una tantum, quantificati in circa 548 milioni di CHF, per la realizzazione di nuovi centri della Confederazione, il riassetto comporterà anche un aumento delle spese correnti nei seguenti settori:

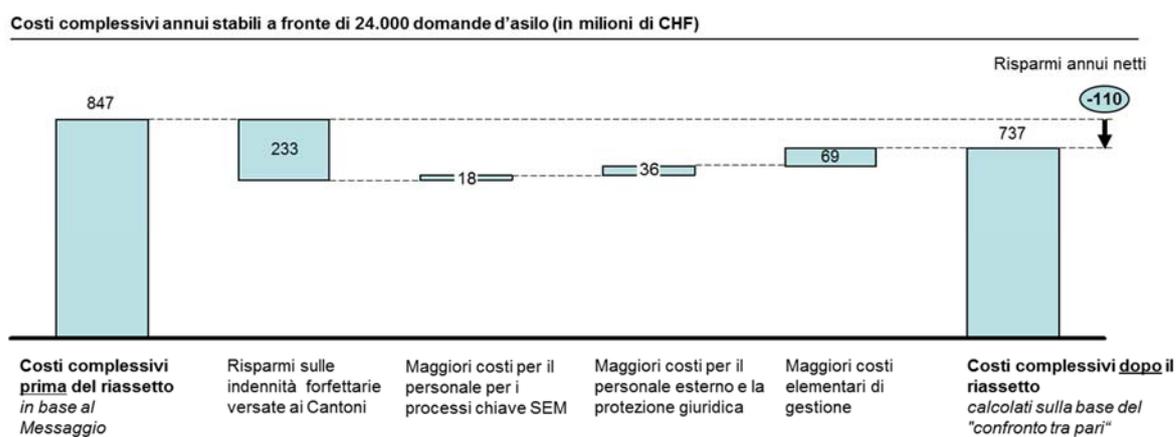
- l'accelerazione delle procedure d'asilo, la regionalizzazione e l'introduzione di nuovi elementi procedurali quali la protezione giuridica ampliata prestata gratuitamente da rappresentanti legali professionali (anziché da rappresentanti delle istituzioni di soccorso) comporterà, stando a un accertamento delle spese relative all'esercizio regolare e alla fase di test, un aumento del 25 per cento circa dei costi del personale per lo svolgimento dei processi chiave della SEM. Quando il sistema avrà raggiunto la stabilità, questo aumento si quantificherà in un maggior esborso di circa 18 milioni di CHF all'anno;
- la protezione giuridica ampliata e l'aumentato fabbisogno di personale esterno, in particolare interpreti e verbalizzatori, comporterà, quando il sistema avrà raggiunto la stabilità, un maggior esborso di circa 36 milioni di CHF all'anno;
- con il riassetto, gran parte delle procedure dovrebbero concludersi nei centri della Con-

²⁸ Queste ricerche saranno probabilmente pubblicate nel corso del 2016 con il titolo: "When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Increase Unemployment Among Refugees".

federazione, senza che i richiedenti l'asilo debbano essere attribuiti ai Cantoni per l'alloggio. L'accoglienza di una parte preponderante dei richiedenti l'asilo da parte della Confederazione comporterà, rispetto alla situazione attuale, costi di gestione aggiuntivi per la SEM. In merito, i fattori di costo sono rappresentati tra l'altro dalle spese relativamente alte per la sicurezza e l'assistenza nei centri della Confederazione. Si è calcolato che, raggiunta la stabilità del sistema, il maggior esborso sarà di circa 69 milioni di CHF all'anno.

Complessivamente, a un potenziale di risparmio annuo di circa 233 milioni di CHF si contrappongono spese correnti aggiuntive per circa 123 milioni di CHF all'anno. Ne risulteranno quindi, raggiunta la stabilità, possibili risparmi annui netti di circa 110 milioni di CHF (rispetto all'attuale sistema).

Figura 6: Costi aggiuntivi e risparmi determinati dal riassetto una volta raggiunta la stabilità



3.3 Durata d'ammortamento

Accanto all'analisi statistica delle condizioni di stabilità che si instaureranno dopo l'attuazione del riassetto (sezione 3.2), si procederà in questa sede anche a un'analisi dinamica degli investimenti e dei risparmi netti che il riassetto determinerà nel corso del tempo.

Per l'attuazione del riassetto si dovranno creare nuovi centri della Confederazione per il settore dell'asilo. In base agli assunti del modello, questi investimenti immobiliari, dell'ammontare di circa 548 milioni di CHF, saranno sostenuti gradualmente in un periodo di 4 anni. La capacità totale a cui si punta, circa 5 000 posti letto, dovrebbe essere interamente disponibile dopo la fase d'impianto quadriennale.

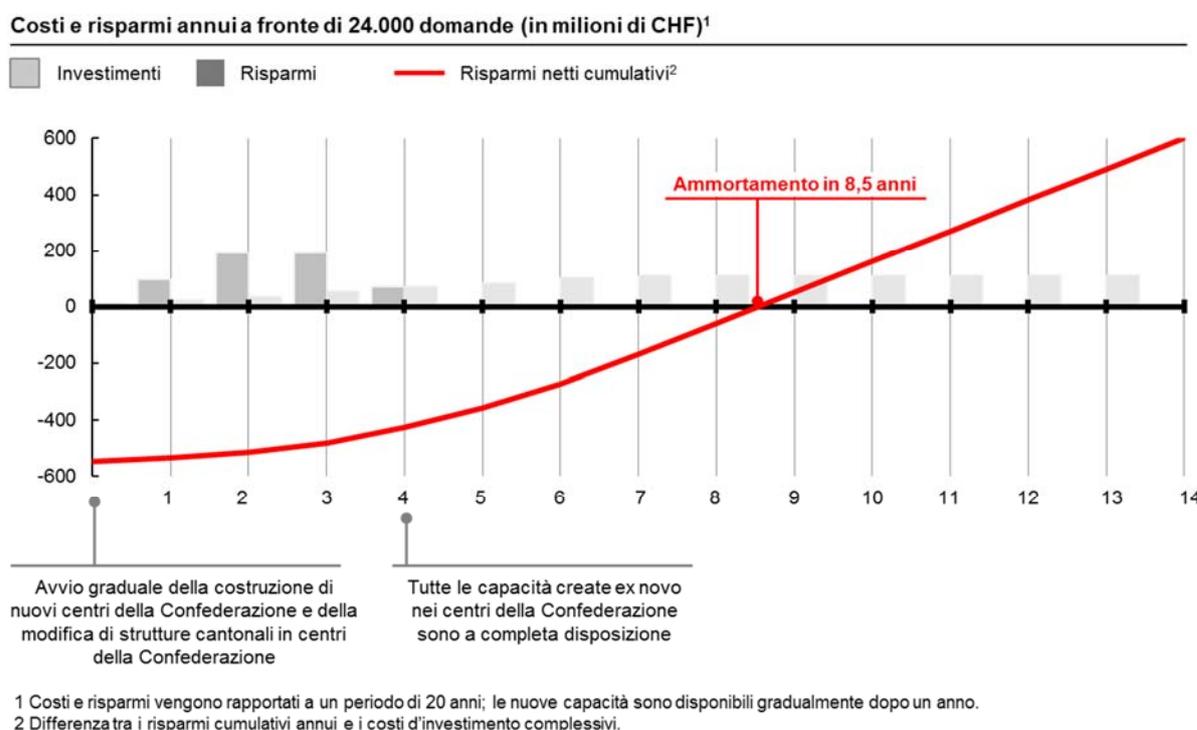
Durante la fase d'impianto, i risparmi stabili attesi a seguito dell'applicazione delle nuove basi legali non potranno ancora essere pienamente realizzati. Le capacità di alloggio della Confederazione saranno ancora insufficienti per poter concludere una parte sostanziale delle procedure nei centri della Confederazione secondo le modalità introdotte dal riassetto. In questa fase si verificheranno ancora, a seconda delle capacità, attribuzioni di richiedenti l'asilo ai Cantoni, con conseguenti ritardi procedurali e consistenti aggravii di costi. Poi, con il graduale aumento della capacità di alloggio nei centri della Confederazione, crescerà anche il numero di casi per cui sarà possibile conseguire pienamente l'effetto di accelerazione dovuto al riassetto e di conseguenza cresceranno passo passo anche i risparmi netti ottenuti grazie al riassetto (vale a dire i risparmi in termini di indennità forfettaria, detratte le spese correnti supplementari) nella fase iniziale, fino al raggiungimento di una situazione di stabilità.

Nell'analisi qui contenuta, la durata d'ammortamento degli investimenti immobiliari è utilizzata come significativo indicatore dell'economicità del riassetto. Essa corrisponde al periodo in cui i costi d'investimento di circa 548 milioni di CHF profusi per l'acquisizione e/o la costruzione di nuovi immobili della Confederazione saranno coperti dai risparmi netti del riassetto.

In base al calcolo dell'economicità, la durata d'ammortamento degli investimenti immobiliari legati al riassetto sarà di 8,5 anni. Ciò significa che dopo 8,5 anni la Confederazione dovrebbe essere in possesso di immobili liberi da gravami per un valore di circa 548 milioni di CHF²⁹. Inoltre, una volta completato l'ammortamento il riassetto dovrebbe continuare a generare risparmi netti consistenti.

Nella figura che segue sono schematizzati graficamente i costi d'investimento, i risparmi netti e l'ammortamento relativi al riassetto del settore dell'asilo nel corso del tempo.

Figura 7: Ammortamento degli investimenti immobiliari nel contesto del riassetto del settore dell'asilo

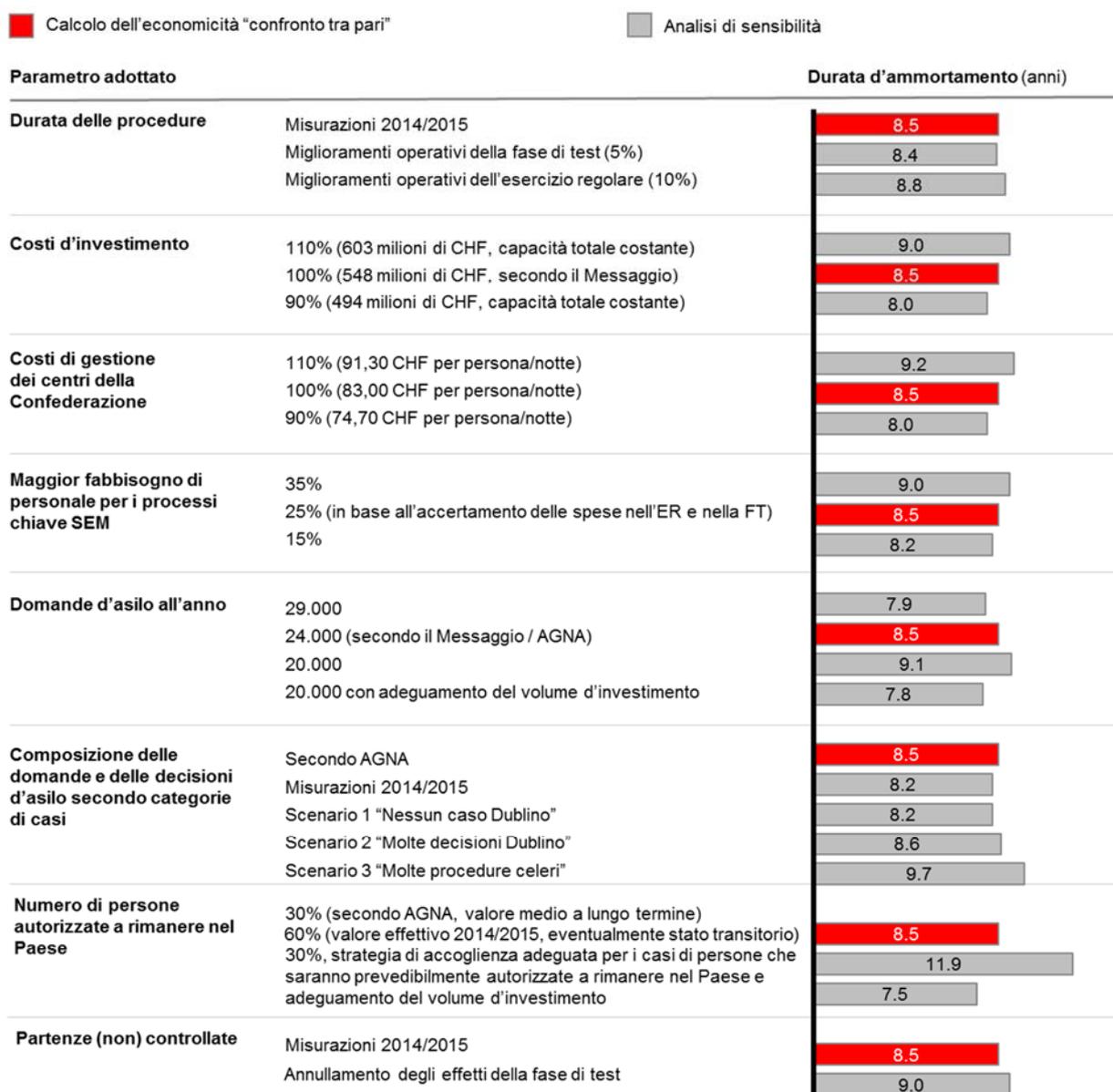


²⁹ Va osservato che i ricavi di una potenziale vendita degli immobili dipendono, oltre che dal prezzo d'acquisto, anche da fattori di mercato e dai costi di rinnovazione e conversione.

3.4 Analisi di sensibilità

Il calcolo dell'economicità è stato effettuato prendendo a base i valori rilevati dell'esercizio regolare e della fase di test e rapportandoli a una serie di modelli ipotetici³⁰. In questo capitolo si esamina la sensibilità della durata d'ammortamento al variare di una serie di parametri significativi. Il grafico sotto riportato riassume i principali risultati dell'analisi di sensibilità.

Figura 8: Principali risultati dell'analisi di sensibilità



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

³⁰ V. in merito l'Allegato 1 "Principali assunti del modello di economicità" e l'Allegato 2 "Parametri e indicatori" del presente Rapporto.

3.4.1 Durata delle procedure

Il successo economico del riassetto del settore dell'asilo dipende in maniera decisiva dal raggiungimento della pianificata accelerazione della durata delle procedure.

Un ulteriore **miglioramento operativo della fase di test** rispetto al "confronto tra pari" - ottenuto ad esempio con l'attuazione delle proposte di ottimizzazione avanzate nel Mandato 2 della valutazione - comporterebbe *ceteris paribus* un aumento dell'effetto di accelerazione del riassetto e quindi dell'economicità. Ad esempio, una riduzione del 5 per cento (10%) nella durata delle procedure relative a tutte le categorie di casi comporterebbe una diminuzione della durata d'ammortamento da 8,5 a 8,4 anni (8,2 anni).

Un ulteriore **miglioramento operativo dell'esercizio regolare**³¹, al contrario, comporterebbe *ceteris paribus* una riduzione dell'effetto di accelerazione del riassetto e di conseguenza una diminuzione del risparmio. Ad esempio, una riduzione del 10 per cento nella durata delle procedure ampliate dell'esercizio regolare (audizione compresa) comporterebbe, lasciando invariate le altre condizioni, un aumento della durata d'ammortamento da 8,5 a 8,8 anni.

3.4.2 Evoluzione dei costi

Anche l'evoluzione dei costi d'investimento e gestione e dei costi del personale preventivati per il riassetto esercita una notevole influenza sulla durata d'ammortamento.

Se i **costi d'investimento** per la creazione di una capacità totale di 5 120 posti letto e dei corrispondenti posti di lavoro per i collaboratori interni ed esterni nei centri della Confederazione crescesse del 10 per cento, passando cioè da circa 548 milioni di CHF a circa 603 milioni di CHF, la durata d'ammortamento si prolungherebbe da 8,5 a 9,0 anni. Al contrario, un calo del 10 per cento nei costi d'investimento preventivati, che arriverebbero così a circa 494 milioni di CHF, determinerebbe un'abbreviazione della durata d'ammortamento a 8,0 anni. Questi scenari presuppongono una capacità totale costante e il variare dei soli costi d'investimento. Un aumento o una diminuzione di tali costi come sopra detto potrebbe derivare, ad esempio, dall'assunzione di un minor o maggior numero di strutture di accoglienza da parte dei Cantoni, o da un aumento o riduzione dei costi di costruzione (CHF al m²).

Nell'ambito del graduale ampliamento delle infrastrutture federali richiesto per l'attuazione del riassetto ci sarebbe anche la possibilità di ridurre il volume d'investimento rinunciando (temporaneamente) alla creazione di determinate capacità non necessarie nell'immediato per il mutare delle condizioni quadro. Nella sezione 3.4.3 si esaminano due scenari di questo tipo.

Se i **costi di gestione dei centri della Confederazione** aumentassero del 10 per cento, passando da 83 CHF per persona/notte a 91,30 CHF per persona/notte, la durata d'ammortamento del riassetto aumenterebbe da 8,5 a 9,2 anni, mentre i risparmi realizzati si ridurrebbero. Al contrario, una riduzione del 10 per cento dei costi di gestione (da 83 a 74,70 CHF per persona/notte) comporterebbe un'abbreviazione della durata d'ammortamento da 8,5 a 8,0 anni. A tal proposito si osserva comunque che l'ammontare dei costi di gestione è indipendente dal riassetto del settore dell'asilo.

Stando a un rilevamento delle spese dell'esercizio regolare e della fase di test, il riassetto del settore dell'asilo comporterà un aumento del 25 per cento circa dei **costi del personale** per lo svolgimento dei processi chiave della SEM. Questo rilevamento è tuttavia legato ad alcuni fattori d'incertezza, in particolare per quanto riguarda il maggior fabbisogno di personale nella fase d'impianto e in quella di transizione, l'effetto "pionieristico" della fase di test e i costi del

³¹ In base all'agenda strategica della SEM, entro la fine del 2015 i casi pendenti dovranno essere ridotti. In seguito, la durata massima della procedura ampliata sarà di un anno.

coordinamento centralizzato di sei regioni d'asilo. Tenendo conto, nel calcolo dell'economicità, di un maggior fabbisogno di personale del 35 per cento per i processi chiave della SEM (e ritenendo costante la produttività), la durata d'ammortamento si prolungherebbe da 8,5 a 9,0 anni. Assumendo invece, per i processi chiave della SEM, un maggior fabbisogno di personale del 15 per cento (a fronte di una produttività costante), la durata d'ammortamento diminuirebbe da 8,5 a 8,2 anni.

3.4.3 Numero e caratteristiche delle domande d'asilo

Un'eventuale variazione del numero e/o delle caratteristiche delle domande d'asilo pervenute (composizione per categorie di casi, numero di persone autorizzate a rimanere nel Paese, quota di persone partite volontariamente e senza controlli) avrebbe delle ripercussioni sull'economicità del riassetto. Questi fattori sono in gran parte esogeni, poiché determinati in particolare dall'evoluzione delle correnti migratorie globali e della politica europea della migrazione e possono essere influenzati solo in minima misura dalla SEM. Tuttavia, si può reagire a variazioni consistenti e durevoli delle condizioni quadro adeguando il programma d'investimenti e la strategia di attuazione del riassetto del settore dell'asilo. Di seguito sono illustrati l'effetto esercitato dai singoli fattori e le possibili contromisure.

Nel calcolo dell'economicità, si assume in 24 000 il **numero annuo di domande d'asilo** per tutto il periodo oggetto del calcolo (20 anni). Questo numero corrisponde a quello ipotizzato nel Messaggio del 3 settembre 2014 e nel Rapporto AGNA³². L'esperienza insegna tuttavia che nel corso degli anni il numero di domande d'asilo è soggetto a fluttuazioni relativamente forti, quindi il valore assunto rappresenta un valore medio riferito al medio-lungo termine.

Nell'ottica dell'economicità si può affermare che un'alta saturazione dei centri della Confederazione porterebbe a un ammortamento più rapido, poiché sarebbe possibile conseguire risparmi su un maggior numero di casi per effetto dell'accelerazione³³. Ad esempio, ipotizzando che per tutto il periodo di calcolo pervengano 29 000 domande d'asilo all'anno, il potenziale di risparmio e di conseguenza l'economicità del riassetto aumenterebbero e la durata d'ammortamento scenderebbe da 8,5 a 7,9 anni. Un aumento delle domande d'asilo annue oltre le 29 000 andrebbe comunque oltre le capacità del sistema di reagire alle fluttuazioni: l'insufficiente capacità di alloggio comporterebbe l'attribuzione di richiedenti l'asilo ai Cantoni e/o l'accoglienza in alloggi di emergenza.

Al contrario, una diminuzione delle domande d'asilo pervenute annualmente ridurrebbe l'economicità del riassetto, poiché gli effetti dell'accelerazione e i conseguenti risparmi si riferirebbero a un minor numero di casi. Inoltre, le capacità non utilizzate nei centri della Confederazione genererebbero costi dovuti alla mancata occupazione dei posti. Se le domande pervenute annualmente si attestassero a 20 000 per tutto il periodo di calcolo, la durata d'ammortamento si allungherebbe da 8,5 a 9,1 anni.

Nel caso di una prevedibile duratura diminuzione delle domande d'asilo, vista la gradualità

³² Gruppo di lavoro per il riassetto (AGNA): *Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*, 18 febbraio 2014. Quest'analisi ipotizza tuttavia, dopo una fase di transizione, un regresso delle domande d'asilo da 24.000 a 20.000 all'anno grazie all'aumentata credibilità del sistema dell'asilo svizzero dopo il riassetto (procedure più celeri, maggiore efficacia nell'esecuzione degli allontanamenti).

³³ Sempre che le altre condizioni rimangano invariate, in particolare che la capacità totale di 5.120 posti letto nei centri della Confederazione permanga costante. Assunti modello di fluttuazione del livello di saturazione: se le capacità dei centri della Confederazione non fossero utilizzate appieno, si produrrebbero (qualora si scendesse sotto la riserva di fluttuazione del 20%) costi per mancata occupazione pari a 9 CHF al giorno/letto. Se le capacità nei centri della Confederazione non fossero sufficienti, i richiedenti l'asilo sarebbero accolti in alloggi di emergenza (133 CHF per persona/giorno).

seguita nella realizzazione dei nuovi centri della Confederazione si potrebbe comunque adeguare il volume d'investimento alla capacità di alloggio effettivamente necessaria. In tal caso, grazie alla pianificazione orientata al fabbisogno, l'economicità non verrebbe compromessa dall'evoluzione del numero di domande d'asilo pervenute. Se - come assunto nel calcolo dell'economicità effettuato dall'AGNA³⁴ - il numero di domande d'asilo non motivate scendesse, grazie alla maggiore credibilità del sistema dell'asilo svizzero dopo il riassetto (procedure più celeri, maggiore efficacia nell'esecuzione degli allontanamenti), da 24 000 a 20 000 all'anno, negli alloggi della Confederazione si renderebbero necessarie ai fini del riassetto meno capacità di quelle originariamente previste e il programmato **volume d'investimento legato al riassetto** potrebbe essere ridotto. Ipotizzando un calo delle domande d'asilo non motivate pari a 4 000, il fabbisogno di posti letto si ridurrebbe da 5 120 a circa 4 267, mentre i costi d'investimento calerebbero da circa 548 milioni di CHF a circa 446 milioni di CHF. Tuttavia, la durata d'ammortamento si ridurrebbe di poco - da 8,5 a 7,8 anni - a causa di due effetti contrapposti: da un lato, l'economicità aumenterebbe grazie ai minori costi d'investimento, dall'altro, dato il calo delle domande d'asilo non motivate, calerebbero anche i risparmi ascrivibili a un più efficiente svolgimento delle procedure rispetto all'attuale sistema. Sostanzialmente, però, questo calcolo mette in luce l'importanza di un aumento graduale delle capacità di alloggio nel contesto di una pianificazione in continuo divenire.

La **composizione delle domande e delle decisioni d'asilo in base alle categorie di casi** (procedura Dublino, procedura celere, procedura ampliata) non può essere influenzata dalla SEM, ma si inquadra nel contesto dell'evoluzione globale delle correnti migratorie e della politica europea dell'asilo, in particolare per quanto riguarda l'Accordo Dublino. Di conseguenza, si possono prendere in considerazione vari scenari ipotetici (v. Tabella 1).

³⁴ Gruppo di lavoro per il riassetto (AGNA): *Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo*, 18 febbraio 2014.

Tabella 1: Scenari di composizione delle domande e delle decisioni d'asilo in base alle categorie di casi

	Scenari relativi alla composizione in base alle categorie di casi (rispettivamente per l'esercizio regolare e la fase di test)					
	Calcolo dell'economicità (secondo gli assunti AGNA)	Messaggio del Consiglio federale	Valori rilevati 2014/15 (complessivi per esercizio regolare e fase di test)	Scenario 1 "Nessun caso Dublino"	Scenario 2 "Molte decisioni Dublino"	Scenario 3 "Molte procedure celeri"
Composizione delle domande						
<i>Procedure Dublino</i>	40%	40%	45%	0%	50%	40%
<i>Procedure celeri</i>	20%	20%	10%	20%	20%	40%
<i>Procedure ampliate</i>	40%	40%	45%	80%	30%	20%
Composizione delle decisioni						
<i>Procedure Dublino</i>	30%	40%	25%	0%	43%	20%
<i>Procedure celeri</i>	19%	20%	14%	20%	23%	53%
<i>Procedure ampliate</i>	51%	40%	61%	80%	34%	27%
<i>Quota di casi Dublino trasferiti alla procedura nazionale</i>	25%	0%	45%	-	15%	50%
Durata d'ammortamento³⁵	8,5 anni	8,5 anni	8,2 anni	8,2 anni	8,6 anni	9,7 anni

Nei diversi scenari è soprattutto lo spostamento di casi dalle procedure Dublino e dalle procedure celeri verso le procedure ampliate a determinare un'abbreviazione della durata d'ammortamento. L'attribuzione di una quota più alta alla procedura ampliata comporta risparmi relativi più alti in termini di costi (del riassetto rispetto all'esercizio regolare), poiché con queste procedure si ottengono effetti di accelerazione - e di conseguenza risparmi - particolarmente accentuati rispetto al sistema attuale.

L'economicità del riassetto si riduce con il crescere della **quota di persone autorizzate a rimanere in Svizzera**³⁶ e la durata d'ammortamento si allunga poiché l'aumento di questi casi fa calare il potenziale di risparmio del riassetto. In effetti, in caso di permanenza in Svizzera di un richiedente l'asilo (diritto a rimanere nel Paese) un'eventuale accelerazione della procedura non darebbe luogo ad alcun risparmio immediato. In questi casi infatti gli importi forfettari globali vengono versati dalla Confederazione ai Cantoni per un periodo di 5-7 anni a partire dall'avvio della procedura e quindi accelerando la procedura i pagamenti di tali importi inizierebbero prima e durerebbero più a lungo. Considerando la quota di persone autorizzate a rimanere in Svizzera - circa il 30 per cento - presa a base per il calcolo dell'economicità (valore

³⁵ A fronte di un numero costante di domande d'asilo di 24.000 all'anno e di una capacità totale di 5.120 posti letto nei centri della Confederazione.

³⁶ La quota di persone con diritto a rimanere nel Paese corrisponde alla quantità di casi che sfociano nel diritto a rimanere in Svizzera (vale a dire decisioni positive e ammissioni provvisorie).

L'inclusione della quota di persone con diritto a rimanere nel Paese rappresenta un ampliamento rispetto al modello di cui al Messaggio del 3 settembre 2014.

Sono stati inoltre inclusi ex novo i risparmi che sarebbe possibile conseguire grazie a una più rapida/a una maggiore integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente nel mercato del lavoro, dovuta all'accelerazione delle procedure (assunto: per il 25% delle persone aventi diritto a rimanere in Svizzera l'integrazione nel mercato del lavoro avverrebbe un anno prima).

programmato secondo l'AGNA e valore medio a lungo termine), l'accelerazione delle procedure consentirebbe quindi di conseguire dei risparmi in circa il 70 per cento dei casi.

Se la quota attuale di persone autorizzate a rimanere nel Paese, pari a circa il 60 per cento (valore effettivo 2014/2015, eventualmente anche considerando, in una prospettiva di lungo periodo l'effetto temporaneo di una passeggera crisi dei profughi), si mantenesse tale per un periodo prolungato, anche la quota di casi suscettibili di offrire un potenziale di risparmio grazie all'accelerazione delle procedure diminuirebbe nel lungo termine a circa il 40 per cento, con conseguenti effetti negativi sull'economicità del riassetto. Una quota del 60 per cento di persone autorizzate a rimanere nel Paese per tutto il periodo di calcolo dell'economicità (20 anni) determinerebbe un aumento della durata d'ammortamento (da 8,5 a 11,9 anni).

Una strategia di accoglienza adeguata per i prevedibili casi di persone autorizzate a rimanere nel Paese potrebbe eventualmente costituire una misura idonea a garantire l'economicità del riassetto in presenza di una quota a lungo alta di tali persone. Con una tale strategia, i casi prevedibilmente suscettibili di sfociare nel diritto a rimanere in Svizzera (ad esempio nel caso di domande d'asilo provenienti da Stati con una quota di protezione molto alta) verrebbero alloggiati nei centri della Confederazione solo fino all'indagine sulla persona (circa 23,5 giorni) per poi essere attribuiti ai Cantoni. In questo scenario, il fabbisogno di alloggi a livello federale scenderebbe da 5 120 a circa 4 473 posti letto, cosa che farebbe calare il **volume d'investimento necessario per il riassetto** da circa 548 milioni di CHF a circa 471 milioni di CHF. Inoltre, coprire con gli importi forfettari globali i costi sostenuti dai Cantoni per gli alloggi (circa 50 CHF per persona/giorno) sarebbe di norma più conveniente che fornire alloggio nei centri della Confederazione (circa 83 CHF per persona/giorno), soprattutto a causa dei costi relativi alla sicurezza e all'assistenza, più elevati in questi ultimi. L'attuazione di questa misura porterebbe a una significativa riduzione della durata d'ammortamento (da 8,5 a 7,5 anni).

La **quota di persone partite volontariamente e senza controlli** è più alta nella fase di test che nell'esercizio regolare. A tale proposito si suppone che una precoce consulenza in vista del ritorno e la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo, fornite dai rappresentanti legali nella fase di test, facciano sì che i richiedenti l'asilo siano in grado di prevedere più presto e in maniera più attendibile l'esito delle procedure che li riguardano o, in caso di domande non motivate, la loro mancanza di prospettive. Grazie alla procedura cadenzata inoltre i richiedenti sanno generalmente meglio quando sarà pronunciata la decisione. Di conseguenza possono decidere di partire volontariamente o abbandonano la procedura d'asilo senza controlli. Tendenzialmente, una maggior quantità di partenze (non) controllate determina uno sgravio finanziario del sistema dell'asilo, poiché fa calare il fabbisogno di alloggi per i richiedenti l'asilo³⁷. Gli effetti a lungo termine delle partenze non controllate devono essere ulteriormente indagati (cfr. anche Allegato 2). Se si esclude l'effetto della fase di test sulle partenze (non) controllate (allineandolo a quello dell'esercizio regolare), la durata d'ammortamento sale da 8,5 a 9,0 anni.

3.4.4 Altri fattori non quantificati

Anche altri fattori che si collocano al di fuori del modello di calcolo possono influire sulla durata dell'ammortamento. Ad esempio, un aumento della quota di ricorsi potrebbe portare a un allungamento delle procedure e quindi a un aumentato fabbisogno di alloggi, pregiudicando di

³⁷ Non è possibile stabilire in modo certo quante delle persone partite dalla Svizzera in maniera (non) controllata abbiano effettivamente lasciato il Paese. Un'analisi dei dati disponibili è contenuta nell'Allegato 2. Tuttavia, data la mancanza di un'adeguata quantità di dati di base, nel calcolo dell'economicità non si è tenuto conto delle possibili conseguenze dovute all'aumento di soggiornanti illegali (ad es. la fruizione del soccorso d'emergenza).

conseguenza l'economicità. Finora, tuttavia, nella fase di test questo sviluppo non è stato osservato, anzi la quota di ricorsi sembra stabilizzarsi a un livello decisamente basso. I risparmi conseguiti a livello dei Cantoni grazie al riassetto del settore dell'asilo³⁸ e a livello del Tribunale amministrativo federale grazie alla ridotta quota di ricorsi non confluiscono nel modello di calcolo. Infine, nell'ambito della valutazione non è possibile stabilire in maniera certa se e quanto l'accelerazione delle procedure e una più rapida integrazione nel mercato del lavoro delle persone che rimangono in Svizzera possa generare un effetto di attrazione sulla migrazione da Stati con alte quote di protezione.

³⁸ Nel Rapporto AGNA è contenuto un calcolo dell'economicità dal punto di vista dei Cantoni. Per questi ultimi si ipotizzano risparmi netti annui pari a 91,88 milioni di CHF.

4 Allegato 1: principali assunti relativi al modello di economicità

Nella tabella che segue sono elencati i principali assunti del modello di calcolo dell'economicità relativo al riassetto del settore dell'asilo. Le modifiche rispetto agli assunti contenuti nel modello di economicità di cui al Messaggio del Consiglio federale del 3 settembre 2014 sono riportate in verde.

Tabella 2: Principali assunti relativi al modello di economicità "confronto tra pari" - agosto 2015

Parametro	Esercizio regolare 2014/2015	Fase di test "confronto tra pari"	Osservazioni sullo scenario "confronto tra pari"
Durata delle procedure Dublino	79,9 giorni	58,9 giorni	Fino alla decisione definitiva; valore effettivo
Durata nei centri di partenza Dublino	-	18,6 giorni	37,9% di tutti i casi Dublino; trasferimento alla Confederazione dei costi per la fase esecutiva; valore effettivo [a fronte di una base di calcolo relativamente ridotta]
Durata procedura celere	87,1 giorni	58,7 giorni	Fino alla decisione definitiva; valore effettivo
Durata esecuzione allontanamenti procedura celere	-	29,0 giorni	27,1% dei casi; trasferimento alla Confederazione dei costi per la fase esecutiva; valore effettivo [a fronte di una base di calcolo relativamente ridotta]
Durata procedura ampliata (solo fase preparatoria fino all'audizione)	173,5 giorni	46,2 giorni	Assunto: durata residua delle procedure fino alla decisione definitiva (esecuzione degli allontanamenti da parte del Cantone) ipotizzata identica nell'esercizio regolare e nella fase di test.
Riduzione del numero di persone ammesse provvisoriamente all'anno	-	350	A seguito dell'accelerazione delle procedure
Capacità totale in centri della Confederazione	1 600 posti letto	5 120 posti letto	Di cui 850 nei CRP già esistenti, 1 000 in strutture cantonali modificate, 3 150 in nuovi centri della Confederazione, 120 in nuovi centri speciali; capacità ottimale calcolata = copertura al 94% delle domande mensili degli ultimi 13 anni
Domande d'asilo all'anno (numero)	24 000	24 000	Ipotizzato costante
Quota di persone autorizzate a rimanere nel Paese	30%	30%	Valore programmato in base al Rapporto AGNA; modello ampliato

Composizione dei casi	<i>Domande</i>	Decisioni	<i>Domande</i>	Decisioni	Valori programmati; composizione dei casi distinta tra domande e decisioni secondo il Rapporto AGNA
<i>Procedure Dublino</i>	40%	30%	40%	30%	
<i>Procedure celeri</i>	20%	19%	20%	19%	
<i>Procedure ampliate</i>	40%	51%	40%	51%	
Costi di gestione per giorno/posto letto nei CRP o nei centri della Confederazione	83 CHF		83 CHF		Valore effettivo CRP Basilea 2011; costi di gestione per giorno/posto letto nei Cantoni: 50 CHF (importo forfettario globale)

Programma d'investimenti per il riassetto del settore dell'asilo- "confronto tra pari"		
Fabbisogno d'investimenti totale	548 milioni di CHF	In base al nuovo progetto territoriale
Costi di costruzione di nuovi edifici, per posto letto	120 100 CHF	Centri speciali: 130 000 CHF, escl. posti di lavoro
Costi di modifica di edifici esistenti, per posto letto	50 000 CHF	Escl. posti di lavoro; in caso di modifica di strutture cantonali
Costi d'investimento per posto di lavoro	126 400 CHF	Fabbisogno in base al nuovo progetto territoriale: 827 posti di lavoro
Fase d'impianto	4 anni	Impianto graduale; tempi di costruzione: 2 anni per un centro nuovo e 1 anno per la modifica di strutture cantonali

Nella tabella che segue si riportano, a titolo di confronto, i principali assunti del modello di economicità contenuti nel Messaggio del Consiglio federale del 3 settembre 2014.

Tabella 3: Principali assunti del modello di economicità del Messaggio del 3 settembre 2014

Parametro	Esercizio regolare 2011/2012	Fase di test Messaggio settembre 2014	Osservazioni sullo scenario delineato dal Messaggio del Consiglio federale
Durata procedure Dublino	94 giorni	50 giorni	Fino alla decisione definitiva; valore atteso
Durata nei centri di partenza Dublino	-	70 giorni	42% di tutti i casi Dublino; trasferimento dei costi alla Confederazione per la fase esecutiva; valore atteso
Durata procedura celere	310 giorni	40 giorni	Fino alla decisione definitiva; valore atteso
Durata esecuzione allontanamenti in procedura celere	-	70 giorni	42% dei casi; trasferimento alla Confederazione dei costi della fase esecutiva; valore atteso
Durata procedura ampliata	321 giorni	180 giorni	Fino alla decisione definitiva (esecuzione degli allontanamenti a cura del Cantone); valore atteso
Riduzione del numero di persone ammesse provvisoriamente per anno	-	350	A motivo dell'accelerazione delle procedure

Capacità totale nei centri della Confederazione	1 600 posti letto	5 120 posti letto	Di cui 500 nei CRP già esistenti, 1 000 in strutture cantonali modificate, 3 500 in nuovi centri della Confederazione, 120 in nuovi centri speciali; capacità ottimale calcolata = copertura al 94% delle domande mensili degli ultimi 13 anni	
Domande d'asilo all'anno (numero)	24 000	24 000	Ipotizzate costanti	
Quota di persone autorizzate a rimanere nel Paese	N/A	N/A	Parametri al di fuori del modello di calcolo	
Composizione dei casi	<i>Domande</i>	<i>Decisioni</i>	<i>Domande</i>	<i>Decisioni</i>
<i>Procedure Dublino</i>	40%	40%	40%	40%
<i>Procedure celeri</i>	20%	20%	20%	20%
<i>Procedure ampliate</i>	40%	40%	40%	40%
Costi di gestione per giorno e posto letto nei CRPe/o centri della Confederazione	90 CHF	83 CHF	Valore effettivo CRP Basilea 2011; costi di gestione per giorno/posto letto nei Cantoni: 50 CHF (importo forfettario globale)	

Programma d'investimenti relativo al riassetto del settore dell'asilo - Messaggio settembre 2014		
Fabbisogno d'investimenti totale	548 milioni di CHF	
Costi di costruzione di nuovi edifici, per posto letto	120 000 CHF	Centri speciali: 130 000 CHF, escl. posti di lavoro
Costi di modifica di edifici esistenti, per posto letto	50 000 CHF	Escl. posti di lavoro; se la modifica riguarda strutture cantonali
Costi d'investimento per posto di lavoro	100 000 CHF	Fabbisogno: 630 posti di lavoro
Fase d'impianto	4 anni	Impianto graduale; tempi di costruzione: 2 anni per un centro nuovo e 1 anno per la modifica di strutture cantonali

5 Allegato 2: Parametri e indicatori

In questo Allegato viene riportata una serie di parametri e indicatori importanti relativi alla fase di test durante il periodo di valutazione, vale a dire dal 1° gennaio 2014 al 31 agosto 2015. Il Mandato 2 contiene analisi dettagliate sulla durata delle procedure.

5.1 Domande d'asilo

Complessivamente, nel periodo oggetto del rapporto, vale a dire dal 1° gennaio 2014 al 31 agosto 2015, sono state presentate in Svizzera 39 518 domande d'asilo³⁹. Di queste, 2 606 sono state gestite nell'ambito della fase di test.

Tra i principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo si contano, nel periodo oggetto del rapporto, l'Eritrea⁴⁰, la Siria, l'Afghanistan, lo Sri Lanka, la Somalia, la Nigeria, il Marocco, il Gambia, la Tunisia e la Repubblica Popolare Cinese.

Tabella 4: Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo nella fase di test e nell'esercizio regolare al 31.08.2015

Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo	Fase di test		Esercizio regolare		Totale	
	Numero di casi	Quota %	Numero di casi	Quota %	Numero di casi	Quota %
Eritrea	523	20%	13 550	37%	14 073	36%
Siria	280	11%	4 413	12%	4 693	12%
Afghanistan	111	4%	1 818	5%	1 929	5%
Sri Lanka	168	6%	1 719	5%	1 887	5%
Somalia	112	4%	1 496	4%	1 608	4%
Nigeria	142	5%	1 257	3%	1 399	4%
Marocco	122	5%	763	2%	885	2%
Gambia	76	3%	807	2%	883	2%
Tunisia	142	5%	704	2%	846	2%
Cina (Repubblica Popolare)	40	2%	705	2%	745	2%
Altri Paesi	890	34%	9 680	26%	10 570	27%
Totale	2 606	100%	36 912	100%	39 518	100%

³⁹ In totale, stando alle statistiche sull'asilo, le domande presentate sono state 43.433. La differenza riguarda le domande non presentate attraverso un CRP (nascite, ricongiungimenti familiari ecc.) e non considerate in questa sede.

⁴⁰ Considerato il forte aumento delle domande presentate da persone originarie dell'Eritrea e delle difficoltà nel reperimento dei necessari interpreti, nessun cittadino eritreo è stato attribuito alla fase di test da maggio a novembre 2014. Di conseguenza, la quota di domande d'asilo da parte di cittadini eritrei è più alta nell'esercizio regolare che nella fase di test.

Il 59 per cento dei richiedenti l'asilo nel periodo oggetto del rapporto erano adulti soli, il 4 per cento apparteneva a gruppi di due o più adulti (ad es. coniugi senza figli, fratelli, ecc.), il 24 per cento faceva parte di famiglie con bambini, il 9 per cento erano genitori single con figli e il 4 per cento minorenni senza accompagnatori⁴¹.

Tabella 5: Statuto familiare dei richiedenti l'asilo nella fase di test e nell'esercizio regolare al 31.08.2015

Statuto familiare dei richiedenti l'asilo	Fase di test		Esercizio regolare		Totale	
	Numero di casi	Quota %	Numero di casi	Quota %	Numero di casi	Quota %
Adulti soli	2 041	78%	21 447	58%	23 488	59%
Gruppi di due o più adulti	92	4%	1 337	4%	1 429	4%
Famiglie con figli	296	11%	9 028	24%	9 324	24%
Genitori single con figli	70	3%	3 438	9%	3 508	9%
Minorenni non accompagnati (<18 anni)	106	4%	1 656	4%	1 762	4%
Non noto	1	0%	6	0%	7	0%
Totale	2 606	100%	36 912	100%	39 518	100%

Nel periodo oggetto del rapporto, il 28 per cento dei richiedenti l'asilo era costituito da donne e il 72 per cento da uomini⁴².

Tabella 6: Sesso dei richiedenti l'asilo nella fase di test e nell'esercizio regolare al 31.08.2015

Sesso dei richiedenti l'asilo	Fase di test		Esercizio regolare		Totale	
	Numero di casi	Quota %	Numero di casi	Quota %	Numero di casi	Quota %
Femminile	394	15%	10 761	29%	11 155	28%
Maschile	2 211	85%	26 145	71%	28 356	72%
Non noto	1	0%	6	0%	7	0%
Totale	2 606	100%	36 912	100%	39 518	100%

⁴¹ La minore incidenza di famiglie e genitori single con bambini nella fase di test rispetto all'esercizio regolare è ascrivibile al fatto che alla fase di test vengono in proporzione attribuite, in virtù delle regole di assegnazione, meno famiglie e genitori single con figli che all'esercizio regolare. In base all'articolo 4 OTest l'attribuzione dei richiedenti l'asilo alla fase di test avviene secondo il principio di casualità, ma il criterio dell'unità familiare è comunque tenuto nel debito conto. Ad esempio, se un membro della famiglia è già interessato da una procedura nell'ambito dell'esercizio regolare, gli altri membri della famiglia (anche se la relativa domanda viene presentata in un momento successivo) non vengono di norma attribuiti alla fase di test.

⁴² La minore incidenza di donne nella fase di test rispetto all'esercizio regolare è attribuibile al fatto che alla fase di test vengono in proporzione attribuite, in virtù delle regole di assegnazione di cui all'articolo 4 OTest (in particolare quelle relative all'unità familiare) meno famiglie che all'esercizio regolare.

L'età media dei richiedenti l'asilo nel periodo oggetto del rapporto è risultata essere di 22,8 anni.

Tabella 7: Età dei richiedenti l'asilo nella fase di test e nell'esercizio regolare al 31.08.2015

Età dei richiedenti l'asilo	Fase di test		Esercizio regolare		Totale	
	Numero di casi	Quota %	Numero di casi	Quota %	Numero di casi	Quota %
> 80 anni	1	0%	17	0%	18	0%
75 - 80 anni	0	0%	25	0%	25	0%
70 - 75 anni	2	0%	34	0%	36	0%
65 - 70 anni	2	0%	70	0%	72	0%
60 - 65 anni	9	0%	152	0%	161	0%
55 - 60 anni	14	1%	260	1%	274	1%
50 - 55 anni	28	1%	392	1%	420	1%
45 - 50 anni	69	3%	656	2%	725	2%
40 - 45 anni	101	4%	1 316	4%	1 417	4%
35 - 40 anni	181	7%	2 291	6%	2 472	6%
30 - 35 anni	318	12%	3 788	10%	4 106	10%
25 - 30 anni	546	21%	5 781	16%	6 327	16%
20 - 25 anni	681	26%	7 792	21%	8 473	21%
15 - 20 anni	484	19%	6 504	18%	6 988	18%
10 - 15 anni	54	2%	1 436	4%	1 490	4%
5 - 10 anni	48	2%	1 676	5%	1 724	4%
0 - 5 anni	67	3%	4 713	13%	4 780	12%
Non nota	1	0%	9	0%	10	0%
Totale	2 606	100%	36 912	100%	39 518	100%
Età media	26,1 anni (media: 24,7 anni)		22,6 anni (media: 22,5 anni)		22,8 anni (media: 22,7 anni)	

5.2 Ricorsi

Complessivamente, durante la fase di test sono state adottate decisioni impugnabili⁴³ nei confronti di 1 225 persone e 210 di esse sono state effettivamente impugunate. Questo corrisponde a una quota di ricorsi del 17,1 per cento. La quota di ricorsi nella fase di test è notevolmente inferiore a quella riscontrata nell'esercizio regolare, nell'ambito del quale nello stesso periodo è stato presentato ricorso avverso il 25,4 per cento delle decisioni impugnabili. Questo conferma l'accettazione incontrata in genere dalle decisioni della SEM e del fatto che la consulenza legale fornita in più nella fase di test aumenta ulteriormente il livello di accettazione⁴⁴.

Dei 210 ricorsi presentati durante la fase di test dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF), 170 sono arrivati a conclusione (v. Tabella 8). Di questi, 125 sono stati respinti, 2 accolti, uno accolto parzialmente, 11 rinviati, 16 NEM, 10 dichiarati privi di oggetto e 5 ritirati.

⁴³Vale a dire decisioni negative e di non entrata nel merito relative a tutti i tipi di procedura.

⁴⁴ Un'analisi qualitativa di questo aspetto è reperibile nel Mandato 4 della valutazione della fase di test.

Tabella 8: Ricorsi relativi alla fase di test evasi dal TAF al 31.08.2015

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

5.3 Esecuzione degli allontanamenti e partenze

Durante il periodo oggetto del rapporto sono state registrate, nella fase di test, complessivamente 994 partenze di richiedenti l'asilo in tutte le fasi procedurali, delle quali 358 controllate (e, di queste, 180 volontarie, v. Tabella 9). Inoltre, 528 richiedenti l'asilo sono partiti senza controlli, sono cioè entrati in clandestinità.

Nell'esercizio regolare sono state registrate, in relazione alle domande d'asilo presentate nel periodo di osservazione, complessivamente 4 390 partenze dai CRP, 1 398 delle quali sono state partenze controllate (e, di queste, 952 volontarie dai CRP) (v. Tabella 9). Inoltre, 1 819 richiedenti l'asilo sono partiti senza controlli.

Tabella 9: Esecuzione di allontanamenti e partenze da centri/CRPal 31.08.2015

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

NB: Le quote sono calcolate sulla base dei casi attribuiti (o delle domande d'asilo presentate) meno i casi pendenti. Nel totale sono comprese anche le persone che hanno ottenuto il diritto a rimanere in

*Svizzera. Le quote contrassegnate con un * si riferiscono, al contrario, alla categoria superiore, vale a dire "Partenze da centro/CRP".*

A differenza delle analisi contenute nel Mandato 2, qui sono riportati solo i casi con esecuzione dell'allontanamento e partenza da centro/CRP che si sono rivelati decisivi ai fini del calcolo dell'economicità (fabbisogno di alloggi nei centri della Confederazione). L'analisi contenuta nel Mandato 2 prende in considerazione anche i casi con esecuzione dell'allontanamento e partenza dal Cantone.

In questa tabella sono significative le percentuali. Le quote sono state calcolate per tutte le categorie in rapporto ai casi attribuiti o alle domande d'asilo presentate nel periodo oggetto del rapporto (detratte le pendenze). Vanno sottolineati i seguenti aspetti:

- la quota dei trasferimenti Dublino ammonta al 10,6 per cento nella fase di test, ma solo allo 2,2 per cento da CRP nell'esercizio regolare;
- le partenze volontarie durante la permanenza nel centro o nel CRP ammontano all'11,0 per cento nella fase di test e al 5,2 per cento nell'esercizio regolare;
- le partenze non controllate sono più numerose nella fase di test che nell'esercizio regolare da CRP. La differenza tra fase di test ed esercizio regolare prima della decisione di asilo (15,8% rispetto all'8,0%) è inferiore a quella riscontrata dopo la decisione di asilo (16,5% rispetto all'1,8%).

Queste discrepanze tra fase di test ed esercizio regolare convalidano l'ipotesi che una precoce consulenza in vista del ritorno e la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo, fornite dai rappresentanti legali nella fase di test, facciano sì che i richiedenti l'asilo siano in grado di prevedere più presto e in maniera più attendibile l'esito delle procedure che li riguardano o, in caso di domande non motivate, la loro mancanza di prospettive. Grazie alla procedura cadenzata inoltre i richiedenti sanno meglio quando sarà pronunciata la decisione. Di conseguenza possono decidere di partire volontariamente o abbandonano la procedura d'asilo senza controlli⁴⁵.

Nel Messaggio sul riassetto si ipotizza che il 60 per cento dei casi possa essere portato a termine a partire da un centro, o che questi casi non debbano più essere attribuiti ai Cantoni⁴⁶. Le 994 persone che sono "partite da un centro" durante la fase di test rappresentano una quota del 60,9 per cento dei casi attribuiti (esclusi i casi ancora pendenti).

5.4 Permanenza nel Paese di persone partite senza controlli

Nell'analisi relativa alla permanenza nel Paese di persone partite senza controlli durante lo svolgimento di procedure della fase di test si opera una distinzione tra procedure d'asilo nazionali (vale a dire la procedura celere e la procedura ampliata) e procedure Dublino. Per le persone interessate da una decisione di allontanamento nell'ambito della procedura nazionale, la Svizzera rimane in linea di principio competente per l'esecuzione del rimpatrio verso i Paesi di provenienza o di origine fino a quando tali persone hanno lasciato lo Spazio Schengen. Quora dette persone presentino una nuova domanda in un altro Stato Dublino, la Svizzera dovrà approvare una richiesta di procedura IN Dublino. Ciò non vale per i casi gestiti con proce-

⁴⁵ Inoltre potrebbe accadere che nell'esercizio regolare, per motivi di capacità, solo una parte dei potenziali casi Dublino possa essere alloggiata presso il CRP durante tutto l'iter procedurale Dublino e se, per queste ragioni, si dovesse provvedere a un'attribuzione dei richiedenti l'asilo ai Cantoni, l'esecuzione dell'eventuale allontanamento verrebbe ritardata e si ridurrebbe l'incentivo a una rapida partenza.

⁴⁶ Il valore programmato del 60% corrisponde al 40% di casi Dublino ipotizzato nel Messaggio più il 20% di casi in procedura celere che non vengono più attribuiti ai Cantoni. In merito si è assunto che le procedure celeri si concludano sempre con l'allontanamento.

dura OUT Dublino in corso o conclusi: se le persone in questione presentano una nuova domanda d'asilo in un altro Stato Dublino, la Svizzera potrà rifiutarne la riammissione richiamandosi alla competenza del Paese di primo asilo.

Nella **procedura nazionale**, fino alla fine di agosto 2015, 201 persone in totale hanno abbandonato una procedura della fase di test senza controlli (76 in corso di procedura e 125 dopo la notificazione della decisione di allontanamento). Per 142 persone (71%), la permanenza nel Paese era ancora in sospeso al 31 agosto 2015, tuttavia molte sono nuovamente ricomparse: 9 (4%) hanno potuto essere nuovamente intercettate in Svizzera e di queste 6 sono già partite, mentre per tre è pendente l'esecuzione dell'allontanamento. In 54 casi (27%) sono state aperte procedure IN Dublino, vale a dire che le persone partite senza controlli sono entrate in un altro Stato Dublino e vi hanno presentato una nuova domanda d'asilo, in seguito alla quale lo Stato in questione ha avanzato domanda di ripresa in carico alla Svizzera. In 13 procedure IN Dublino è stato effettuato un trasferimento in Svizzera, a seguito del quale 4 persone sono nuovamente entrate in clandestinità mentre 4 sono tornate nel Paese di origine in maniera controllata. In 5 casi, invece, l'esecuzione dell'allontanamento è ancora pendente. In 9 casi le richieste di procedura IN Dublino sono state rigettate e in 32 casi, pur avendo la Svizzera accettato il trasferimento, questo non è ancora stato effettuato, il che in parte è dovuto al fatto che spesso i richiedenti l'asilo negli altri Stati Dublino si sottraggono al trasferimento in Svizzera entrando in clandestinità.

In vista dell'esecuzione dell'allontanamento, i richiedenti l'asilo possono essere alloggiati fino a 140 giorni nel centro di rimpatrio della fase di test. Qualora non fosse possibile eseguire l'allontanamento entro il periodo massimo previsto, le persone in questione vengono escluse dalla fase di test e attribuite alle strutture del soccorso d'emergenza del Cantone di Zurigo. Fino ad oggi, 29 persone tra quelle allontanate fino alla fine di agosto 2015 hanno dovuto essere escluse dalla fase di test; di queste, 3 sono partite in maniera controllata e 14 senza controlli, mentre in 11 casi è ancora in corso l'acquisizione dei documenti e 1 caso è stato regolarizzato grazie al matrimonio con un/a cittadino/a svizzero/a.

Nella procedura **OUT Dublino** si sono avute complessivamente, fino alla fine di agosto 2015, 509 partenze non controllate, di cui 183 già nel corso della procedura e 326 dopo la decisione NEM Dublino. Fino ad oggi, 95 persone (19%) sono state nuovamente intercettate in Svizzera. Le intercettazioni relativamente numerose si spiegano con la prassi del Cantone di Zurigo di iscrivere regolarmente le persone con NEM Dublino entrate in clandestinità nel RIPOL ai fini dell'arresto. Tutte le persone con NEM Dublino intercettate sono state già trasferite nel competente Stato Dublino o poste in carcerazione amministrativa in vista di un sollecito trasferimento. Per le restanti 414 persone (81%) la permanenza nel Paese è ancora in sospeso.

Per quanto riguarda le persone partite senza controlli, si deve ritenere in linea generale che questo porti in realtà a uno sgravio finanziario del sistema dell'asilo; tuttavia, per una quota rilevante di casi non è possibile determinare se queste persone abbiano effettivamente lasciato la Svizzera.

5.5 Aiuto al ritorno

Nella fase di test, durante il periodo di valutazione 160 persone hanno usufruito dell'aiuto al ritorno, mentre nell'esercizio regolare ben 882 persone hanno lasciato la Svizzera facendo questa scelta. La quota di richiedenti l'asilo partita con l'aiuto al ritorno è più alta nella fase di

test (6% dei casi attribuiti) che nell'esercizio regolare (2% delle domande d'asilo)⁴⁷.

Tabella 10: Aiuto al ritorno nell'esercizio regolare e nella fase di test al 31.08.2015

Aiuto al ritorno	Fase di test		Esercizio regolare	
	Numero di casi	Quota	Numero di casi	Quota
Persone che hanno usufruito dell'aiuto al ritorno in vista della partenza	160	6%	882	2%

Inoltre, circa il 72 per cento delle persone che sono partite durante la fase di test usufruendo dell'aiuto al ritorno si sono decise a farlo già nella fase preparatoria. Questo si spiega, tra l'altro, con la diversità degli incentivi finanziari concessi nei due sistemi. Nella fase di test viene proposto un sistema decrescente di aiuto al ritorno, che parte con un aiuto di 2 000 CHF per le partenze in fase preparatoria e cala progressivamente nelle fasi successive. Nell'esercizio regolare, invece, nei CRP è offerto esclusivamente un aiuto al ritorno di 500 CHF⁴⁸. La fase di test si distingue inoltre per il fatto che, come già ricordato in precedenza, la valutazione delle opportunità è fornita tramite il rappresentante legale. Si osserva infine che nell'esercizio regolare l'aiuto al ritorno per i casi Dublino è limitato a 500 CHF. Il ritorno volontario precoce si traduce in linea generale in un consistente risparmio di costi per la Svizzera.

5.6 Fruttori del soccorso di emergenza

Il monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale⁴⁹ è soggetto a valutazione semestrale. Nel 2014 e nei primi sei mesi del 2015, 42 persone della fase di test hanno beneficiato del soccorso di emergenza determinando - secondo quanto comunicato dal Cantone di Zurigo - costi totali effettivi nell'ordine di 160 504 CHF. Le persone oggetto di una decisione d'allontanamento provenienti dalla fase di test hanno beneficiato del soccorso di emergenza molto più raramente (percentuale di fruizione: 5%) e per periodi più brevi (periodo di fruizione medio: 35 giorni) rispetto ai richiedenti l'asilo allontanati che sono stati sottoposti a una procedura dell'esercizio regolare (percentuale di fruizione: 52%; periodo di fruizione medio: 94 giorni).

⁴⁷ Il confronto tra le quote di partenza nell'esercizio regolare e nella fase di test non è tuttavia molto significativo, poiché da maggio a novembre 2014, a causa di difficoltà nel reperimento degli interpreti, alla fase di test non sono più stati attribuiti cittadini eritrei, appartenenti cioè al gruppo di richiedenti l'asilo quantitativamente più consistente e contraddistinto da un'alta quota di protezione. Questa circostanza porta di conseguenza a una quota di ritorni più alta nella fase di test e più bassa nell'esercizio regolare.

⁴⁸ Nell'esercizio regolare i richiedenti, dopo l'uscita dai CRP nei Cantoni, possono, al contrario (a partire da 3 mesi dopo la domanda d'asilo) percepire importi più alti: 1.000 CHF in contanti e 3.000 CHF come aiuto alla realizzazione di progetti.

⁴⁹ I rapporti sul *Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale nel settore dell'asilo* possono essere scaricati da: https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfe/ref_monitoring_sozialhilfestopp.html.

Tabella 11: Ricorso al soccorso d'emergenza (dal 01.01.2014 al 30.06.2015; decisioni passate in giudicato relative agli anni 2014/15)

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

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

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