

# **Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo**

**Allegati al rapporto principale**

Versione aggiornata al 18 febbraio 2014

Gruppo di lavoro per il riassetto

## Colophon

### Modalità di citazione consigliate

Autore: Gruppo di lavoro per il riassetto  
Titolo: Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo  
Sottotitolo: Allegati al rapporto principale  
Committente: DFGP, CDDGP e CDOS  
Luogo: Berna  
Data: 18 febbraio 2014

### Gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell'asilo

Hans-Jürg Käser, Consigliere di Stato del Cantone di Berna e Presidente CDDGP, Condirettore  
Mario Gattiker, Direttore UFM, Condirettore  
Pius Betschart\*, Vicedirettore UFM, Ambito direzionale Asilo  
Urs Betschart\*, Ufficio della migrazione del Cantone di Zurigo (ASM)  
Barbara Büschi, Vicedirettrice UFM  
Albrecht Dieffenbacher, Capo sezione affari giuridici UFM  
Fredy Fässler, Consigliere di Stato del Cantone di San Gallo (CDDGP)  
Renata Gäumann\*, Coordinatrice per l'asilo del Cantone di Basilea Città  
Peter Gomm, Consigliere di Stato del Cantone di Soletta e Presidente CDOS  
Margrith Hanselmann\*, Segretaria generale CDOS  
Ruedi Hofstetter\*, Ufficio sociale del Cantone di Zurigo  
David Keller\*, Ufficio della migrazione del Cantone di Svitto (ASM), dal 12 settembre 2013 Marcel Suter, Ufficio della migrazione e diritto civile del Cantone dei Grigioni (ASM)  
Pierre Maudet, Consigliere di Stato del Cantone di Ginevra (CDDGP)  
Loranne Mérillat\*, Collaboratrice scientifica CDOS  
Sybille Oetliker\*, Unione delle città svizzere  
Roger Schneeberger\*, Segretario generale CDDGP  
Beat Tinner, Presidente della Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (Unione dei presidenti comunali del Cantone di San Gallo)  
Beat Villiger, Consigliere di Stato del Cantone di Zugo (CDDGP)  
Esther Waeber-Kalbermatten, Consigliera di Stato del Cantone Vallese (CDOS)  
Martin Waser, Consigliere comunale di Zurigo  
Maria Luisa Zürcher\*, Vicedirettrice Associazione dei comuni svizzeri

*Esperti*

Attilio Cometta\*, Ufficio della migrazione del Canton Ticino (ASM)  
Urs von Däniken\*, Capo sezione alloggi della Confederazione UFM  
Florian Düblin\*, Segretario generale supplente CDDGP  
Sylvia Koller, Capo divisione sussidi UFM  
Loranne Mérillat\*, Responsabile del settore migrazione CDOS  
Nadine Mudry\*, Coordinatrice per l'asilo del Cantone di Ginevra

*\*Membro del comitato del gruppo di lavoro*

### Ufficio centrale UFM

Barbara Loos  
Christoph Curchod  
Philippe Feliser  
Pascale Probst  
Andreas Wymann

### Team di progetto Ecoplan

Heini Sommer  
Christof Rissi  
Corinne Spillmann

## Indice

<b>Indice .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Allegato A: Griglia quantitativa relativa al riassetto .....</b>	<b>3</b>
1.1 Breve descrizione del metodo utilizzato per ricavare la nuova griglia quantitativa.....	3
1.2 Griglia quantitativa dopo il riassetto .....	5
1.2.1 Domande d'asilo e composizione delle domande per tipologia.....	5
1.2.2 Persone con procedura d'asilo in corso .....	6
1.2.3 Risultati della procedura d'asilo .....	9
1.2.4 Numero effettivo di persone al di fuori della procedura d'asilo nei Cantoni .....	10
1.3 Plausibilizzazione della griglia quantitativa .....	13
1.3.1 Confronto dei valori attuali dal 2009 al 2012 con la griglia quantitativa dopo il riassetto posta come base.....	13
1.3.2 Motivazione delle variazioni attese a seguito del riassetto .....	14
1.4 Attesa diminuzione di 4.000 unità delle domande infondate .....	16
<b>2 Allegato B: Modello dei costi per le spese correnti nel settore dell'asilo .....</b>	<b>18</b>
2.1 Introduzione .....	18
2.2 Metodologia .....	19
2.2.1 Panoramica metodologica sulla determinazione dell'evoluzione dei costi.....	19
2.2.2 Assunti generali .....	20
2.3 Quote di costo e altre ipotesi di calcolo.....	21
2.3.1 Esecuzione della procedura d'asilo .....	23
2.3.2 Accoglienza di richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione .....	23
2.3.3 Accoglienza di richiedenti l'asilo nei Cantoni (nell'ambito di una procedura in corso).....	25
2.3.4 Integrazione dei rifugiati riconosciuti / delle persone ammesse provvisoriamente.....	29
2.3.5 Concessione del soccorso d'emergenza.....	32
2.3.6 Esecuzione degli allontanamenti .....	34
<b>3 Allegato C: Modelli di compensazione analizzati nel dettaglio .....</b>	<b>37</b>
3.1 Risultati di dettaglio nuovo modello di compensazione dopo il riassetto .....	37
3.2 Altri modelli di compensazione analizzati.....	40
3.2.1 Modelli di compensazione analizzati.....	40
3.2.2 Modelli di compensazione a confronto.....	42
<b>4 Allegato D: Forme di cooperazione in essere nei Cantoni nel settore dell'asilo, della polizia e della giustizia.....</b>	<b>47</b>
<b>5 Allegato E: Analisi dettagliata della capacità del sistema di reagire alle fluttuazioni.....</b>	<b>49</b>
5.1 Risorse umane.....	49
5.2 Fluttuazioni nel numero di domande d'asilo (con composizione costante per tipologia) .....	50
5.2.1 Aumento delle domande a più di 24.000 l'anno.....	50

---

5.2.2	Diminuzione delle domande d'asilo a meno di 20.000 all'anno.....	51
5.3	Fluttuazioni nella composizione delle domande d'asilo per tipologia .....	52
5.3.1	Aumento della percentuale di casi Dublino .....	52
5.3.2	Aumento della percentuale di procedure celeri .....	53
5.3.3	Aumento della percentuale di persone con procedura ampliata .....	54
5.4	Possibili azioni per aumentare la flessibilità dell'UFM nell'impiego del personale .....	54
5.5	Sintesi.....	54

## 1 Allegato A: Griglia quantitativa relativa al riassetto

Il riassetto del settore dell'asilo con l'introduzione di un iter cadenzato e la conseguente contrazione della durata delle procedure, nonché le migliorie nel settore dell'aiuto al ritorno e dell'esecuzione dell'allontanamento hanno ricadute

- sul numero effettivo di persone nel settore dell'asilo;
- sul fabbisogno di posti letto nei centri della Confederazione e nelle strutture cantonali d'accoglienza;
- sugli oneri finanziari a carico di Confederazione, Cantoni e Comuni.

L'analisi di questi effetti deve basarsi su una griglia quantitativa corretta e coerente riguardante l'intero settore dell'asilo. Nel presente Allegato A tale griglia viene determinata e nei limiti del possibile confrontata - a fini di plausibilizzazione - con gli indici relativi alle procedure odierne.

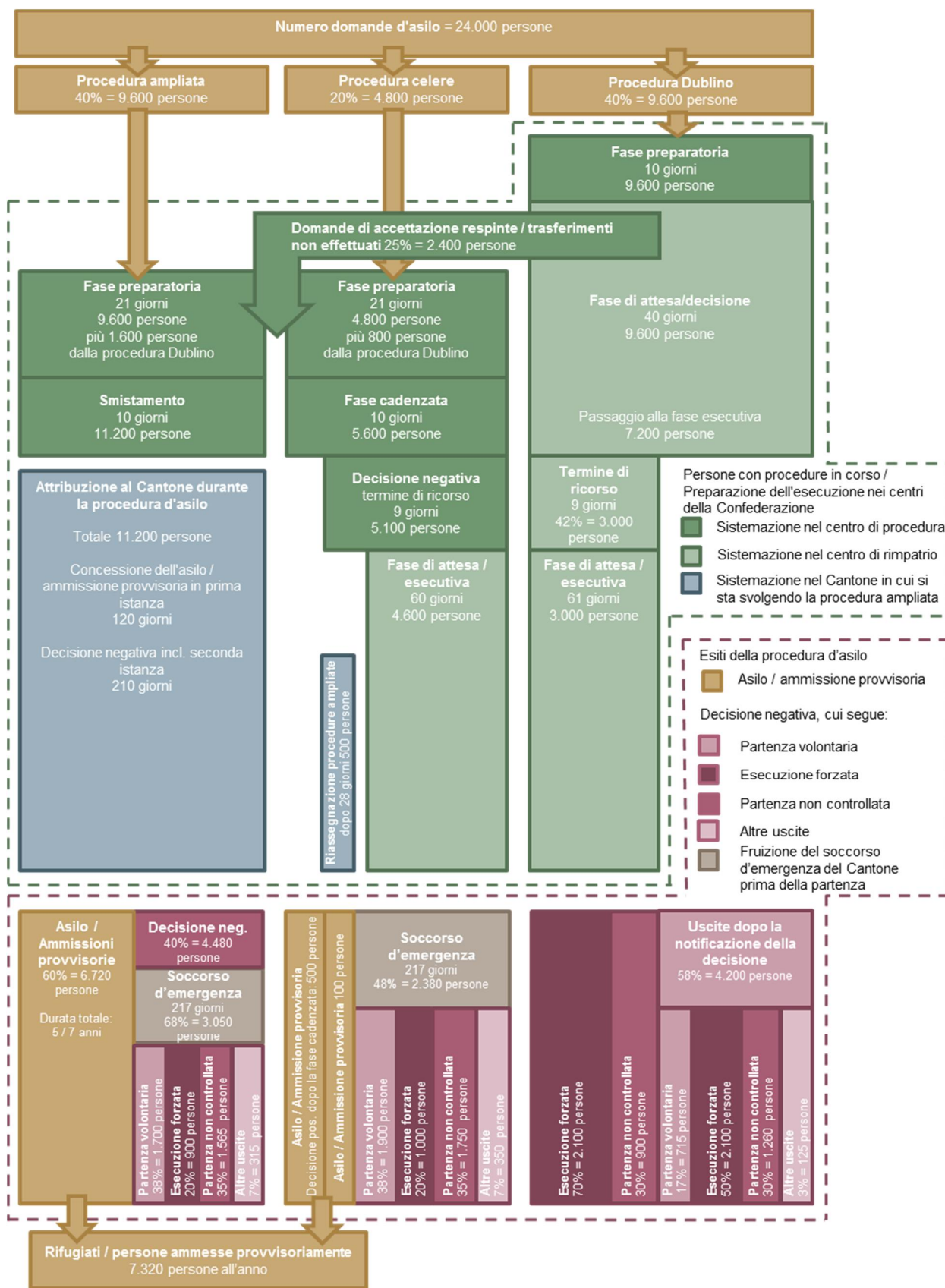
### 1.1 Breve descrizione del metodo utilizzato per ricavare la nuova griglia quantitativa

La griglia quantitativa posta alla base dei successivi lavori è sinteticamente rappresentata in figura 1-1. La figura è suddivisa in una parte relativa alle "Persone con procedure in corso / Preparazione dell'esecuzione nei centri della Confederazione" e una parte contenente gli "Esiti della procedura d'asilo".

Il blocco superiore "Persone con procedura in corso / Preparazione dell'esecuzione" può essere interpretato come segue:

- procedura ampliata, procedura celere e procedura Dublino sono descritte nella rispettiva sequenza temporale;
- ciascun riquadro rappresenta una fase procedurale e riporta la denominazione della fase stessa, la sua durata e il numero di persone interessate;
- i colori di sfondo dei riquadri indicano il luogo in cui si trattiene un richiedente l'asilo durante questa fase (verde scuro = centro di procedura, verde chiaro = centro di rimpatrio, azzurro = Cantone);
- la larghezza dei riquadri è approssimativamente proporzionale al numero di persone che passano attraverso questa fase procedurale; l'altezza è all'incirca proporzionale alla durata della fase (solo per le fasi procedurali che si svolgono in un centro della Confederazione).

Figura 1-1 Griglia quantitativa concernente l'intero settore dell'asilo dopo il riassetto



Il blocco inferiore riporta i diversi possibili esiti della procedura d'asilo. Si distingue tra:

- asilo/persone ammesse provvisoriamente
- domande d'asilo con esito negativo con le diverse conseguenti modalità di risoluzione:
  - partenza volontaria;
  - esecuzione forzata;
  - partenza non controllata;
  - altre uscite;

Una parte dei richiedenti l'asilo con decisione negativa beneficia prima della partenza del soccorso d'emergenza in un Cantone.

Partendo dal prospetto della griglia quantitativa di cui alla figura 1-1 e dai rapporti tra le singole quantità parziali, nel seguente paragrafo 1.2 si determinano le cifre relative a tali quantitativi parziali riguardanti lo scenario successivo al riassetto.

## 1.2 Griglia quantitativa dopo il riassetto

### 1.2.1 Domande d'asilo e composizione delle domande per tipologia

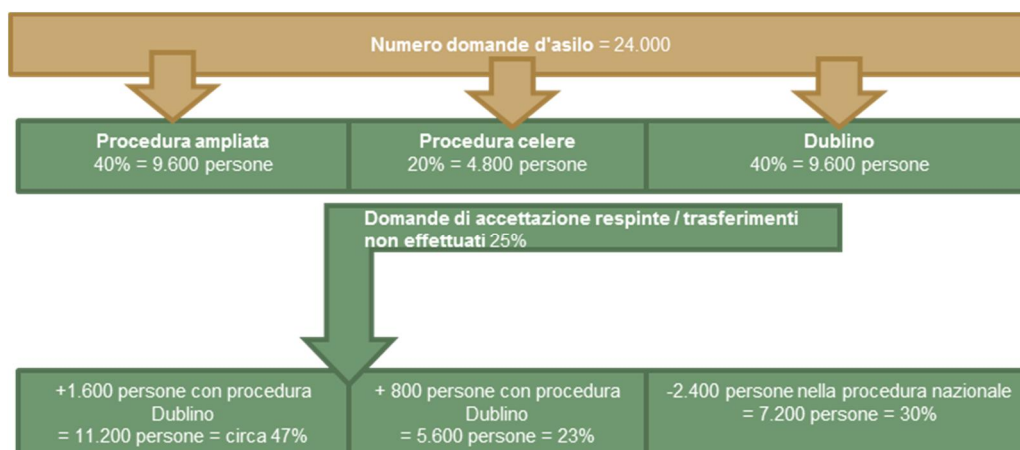
Negli anni compresi tra il 2009 e il 2012 sono state presentate mediamente circa 20.600 nuove domande d'asilo, con notevoli fluttuazioni tra le annate: nel 2010 sono state presentate 15.567 domande d'asilo, nel 2012 28.631, ossia quasi il doppio<sup>1</sup>.

Ai fini dell'analisi degli effetti del riassetto sul fabbisogno di alloggi ci si basa su un numero annuo di domande d'asilo pari a 24.000; per il calcolo degli effetti economici si ipotizza una diminuzione delle domande d'asilo a quota 20.000 (per le ipotesi relative alla diminuzione attesa cfr. paragrafo 1.4 pag. 16). Oltre al numero di domande in entrata, sono importanti soprattutto la composizione per tipologia delle domande e quella della relativa risoluzione. Si ritiene che queste due grandezze non cambieranno di molto:

- per quanto riguarda le modalità di risoluzione delle pratiche si assume che la percentuale di casi accolti rimanga costante;
- alla base della composizione delle domande per tipologia si pongono le seguenti stime (cfr. al riguardo anche la figura 1-2): circa il 40% delle domande segue una procedura ampliata e circa il 20% una procedura celere. Il restante 40% delle domande riguarda i cosiddetti casi Dublino. Il 25% circa dei casi Dublino viene poi riassegnato alla procedura nazionale (procedura ampliata o celere) a seguito del rigetto della domanda di presa in carico e di mancati trasferimenti (cfr. figura seguente).

---

<sup>1</sup> Statistiche complessive SIMIC sull'asilo.

**Figura 1-2: Composizione domande per tipologia su 24.000 domande d'asilo**

Dato che all'atto dell'arrivo della domanda ancora non è dato sapere quale procedura seguirà la persona richiedente l'asilo, non sono disponibili al riguardo valori statistici. La plausibilità delle ipotesi poste a base della griglia quantitativa può però essere verificata per approssimazione sulla base delle pratiche evase. Tale operazione di plausibilizzazione è descritta al paragrafo 1.3 a partire da pag. 13.

## 1.2.2 Persone con procedura d'asilo in corso

### a) Fasi e durata della procedura d'asilo dopo il riassetto

La figura 1-3 descrive l'iter programmato della procedura d'asilo dopo il riassetto e le ipotesi relative alla distribuzione delle domande d'asilo tra le diverse possibili procedure<sup>2</sup>:

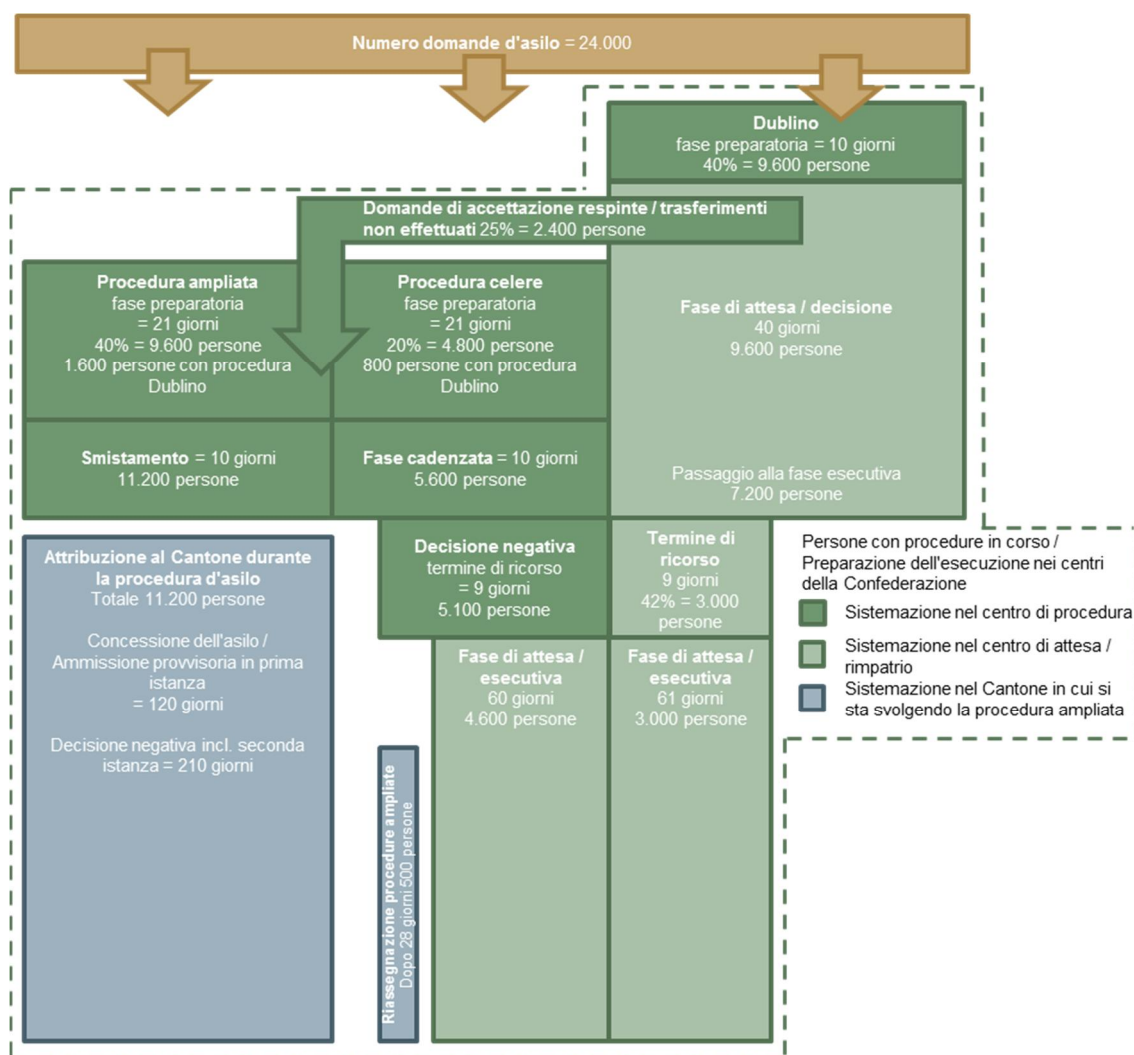
- circa il 40% delle domande d'asilo è attribuito all'iter procedurale ampliato, nel cui ambito si svolge nel centro di procedura dapprima una fase preparatoria della durata di 21 giorni e successivamente la fase di smistamento di 10 giorni. Infine le persone sono attribuite per il periodo residuo della procedura a un Cantone per esservi alloggiate;
- circa il 20% delle domande d'asilo è trattato con procedura celere, nel cui ambito si svolgono nel centro di procedura dapprima - anche in questo caso - una fase preparatoria e successivamente la fase cadenzata. Dopo la fase cadenzata 500 persone ottengono un parere positivo e 5.100 persone una decisione negativa. Una volta trascorso il termine di ricorso, le persone interessate sono alloggiate per la fase di attesa/esecuzione in un centro di rimpatrio. In questa fase circa 500 persone sono riassegnate alla procedura ampliata in base a una decisione in seconda istanza;

<sup>2</sup> Per una descrizione dettagliata dell'iter procedurale cfr. il rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni per l'attuazione di misure di accelerazione nel settore dell'asilo del 21 novembre 2012.



- per circa il 40% delle domande d'asilo, dopo la fase preparatoria si apre una procedura Dublino. Un quarto di queste domande viene riassegnato a una procedura nazionale a seguito del rigetto della domanda di presa in carico e di mancati trasferimenti. Per 4.200 delle restanti 7.200 persone si verifica l'uscita dopo la notificazione della decisione, le rimanenti 3.000 persone si trattengono per la fase esecutiva in un centro di attesa / di rimpatrio.

**Figura 1-3: Persone con procedura in corso suddivise per fase e durata della procedura dopo il riassetto su 24.000 domande d'asilo**



## b) Cifre successive al riassetto

In base alla figura 1-3 sopra riportata si può stimare il numero effettivo di persone con procedura in corso su 24.000 domande d'asilo (cfr. le seguenti due figure). Stando alle stime, dopo il riassetto la Confederazione dovrà alloggiare nei propri centri un numero medio di circa

4.175 persone<sup>3</sup>. Nell'ambito delle procedure in corso, i Cantoni alloggeranno solo coloro che stanno seguendo una procedura ampliata. Si tratta in tutto di circa 5.050 persone.

Nel calcolo del numero effettivo di persone con procedura ampliata è stata presa in considerazione per tutti la durata massima della procedura in base ai dati di riferimento di cui al rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni del 21 novembre 2012<sup>4</sup>. Ove dopo il riassetto si dovesse ottenere una minore durata media della procedura, anche il numero di persone effettive sarebbe inferiore.

**Figura 1-4: Numero di persone nei centri federali dopo il riassetto, su 24.000 domande d'asilo (valori arrotondati)\***

Procedura	Centri di procedura*	Centri d'attesa/ di rimpatrio
Procedura ampliata	900	0
Procedura celere	580	795
Procedura Dublino	270	1.630
<b>Totale</b>	<b>1.750</b>	<b>2.425</b>

\* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

<sup>3</sup> Questi valori relativi ai numeri effettivi di persone si ricavano in base alla composizione per tipologia delle domande d'asilo (cfr. figura 1-3) e alla durata media della permanenza in un centro di procedura o d'attesa. I dati relativi al **numero effettivo di persone** (e quindi al fabbisogno di posti letto) non devono essere confusi con quelli relativi alle domande d'asilo.

<sup>4</sup> La bozza di modifica della Legge sull'asilo di giugno 2013 (progetto sottoposto a consultazione) prevede che nelle procedure di prima e di seconda istanza la decisione vada assunta di regola entro due mesi (art. 37 cpv. 4 e art. 109 cpv. 2 P-LAsi).

**Figura 1-5: Persone ed effettivi nella procedura ampliata nei Cantoni dopo il riassetto, su 24.000 domande d'asilo (valori arrotondati)\***

Risultato procedura ampliata	Numero persone*	Durata massima della procedura nel Cantone	Effettivi
La procedura di prima istanza si conclude con la concessione dell'asilo / l'ammissione provvisoria	6.720 <sup>5</sup> +100 da procedura celere	120 giorni <sup>6</sup>	2.250
La procedura di prima istanza si conclude con una decisione negativa, il ricorso e una procedura di seconda istanza	4.480 +400 da procedura celere	210 giorni <sup>7</sup>	2.800
<b>Totale</b>	<b>11.700</b>		<b>5.050</b>

\* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

### 1.2.3 Risultati della procedura d'asilo

#### a) Risultati della procedura d'asilo dopo il riassetto

La figura 1-6 riporta i risultati della procedura d'asilo in base alle ipotesi formulate in ordine alla variazione dei risultati in seguito al riassetto. Si ritiene che gli esiti delle procedure su 24.000 domande d'asilo potrebbero essere i seguenti:

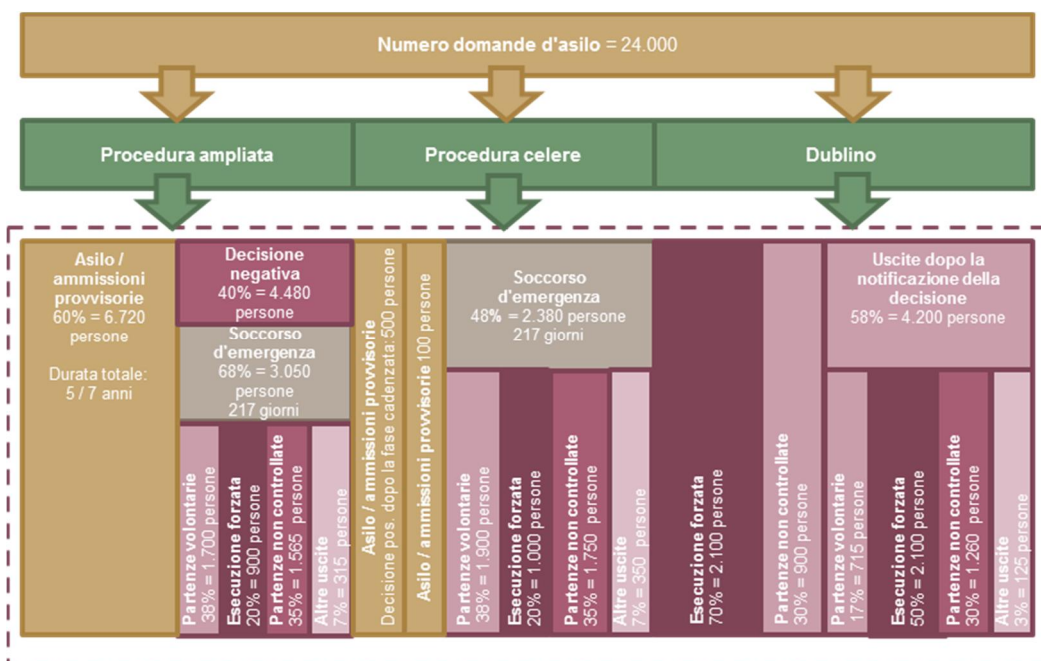
- circa il 30% di tutte le domande d'asilo sfocia nella concessione dell'asilo o nell'ammissione provvisoria (circa 7.300).
- a circa il 70% di tutte le domande d'asilo ovvero a circa 16.700 domande è data risposta negativa; di queste:
  - circa 4.300 si concludono con una partenza volontaria;
  - circa 6.100 con l'esecuzione forzata della partenza;
  - circa 5.500 con una partenza non controllata;
  - circa 800 con altre tipologie di uscita;
- circa il 33% ossia circa 5.400 di tutte le persone che hanno ricevuto risposta negativa beneficiano prima dell'uscita del soccorso d'emergenza.

<sup>5</sup> A ciò si aggiungano 500 persone con decisione d'asilo dopo la fase cadenzata della procedura celere, che però non incidono sul numero effettivo di richiedenti l'asilo con procedure in corso nei Cantoni.

<sup>6</sup> Niente fase di ricorso in caso di concessione dell'asilo, fase di ricorso non rilevante per le persone ammesse provvisoriamente, in quanto l'ammissione provvisoria ha effetto dalla data della decisione.

<sup>7</sup> Massimo 7 mesi, di cui massimo 4 mesi prima della decisione e massimo 3 mesi di fase di ricorso.

Figura 1-6: Esiti della procedura d'asilo dopo il riassetto\*

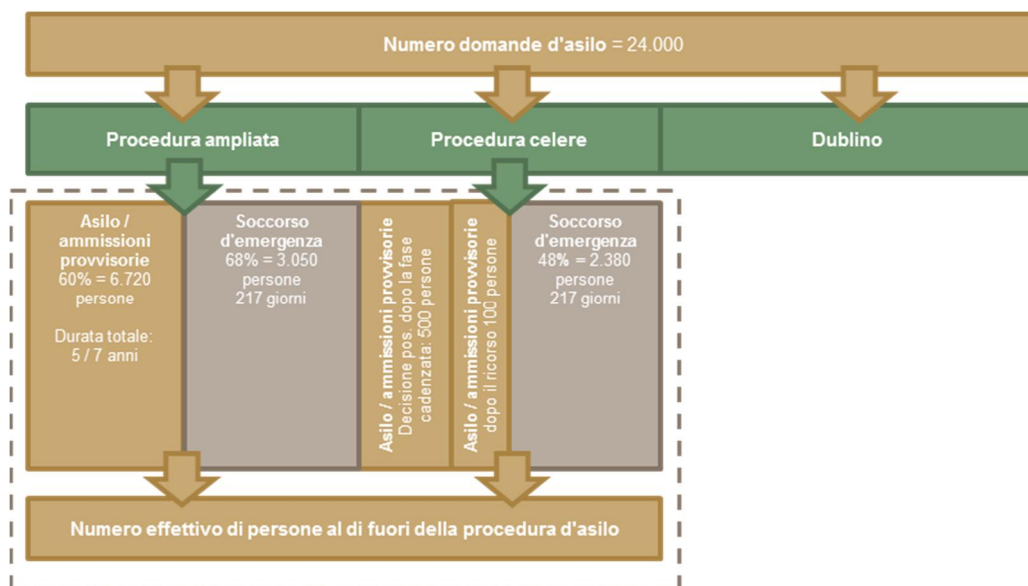


\* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

#### 1.2.4 Numero effettivo di persone al di fuori della procedura d'asilo nei Cantoni

La seguente figura riporta le cifre relative ai nuovi casi di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente nonché ai nuovi casi di persone che beneficiano del soccorso d'emergenza in base alla griglia quantitativa su 24.000 domande d'asilo. Nei seguenti paragrafi sarà stimato il numero effettivo di persone che risulteranno nei Cantoni.

**Figura 1-7: Numero effettivo di persone al di fuori della procedura d'asilo dopo il riassetto\***



\* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

#### a) Beneficiari del soccorso d'emergenza

In base alla griglia quantitativa (cfr. figura 1-7 in alto) si ritiene che dopo il riassetto circa 5.400 persone su 24.000 domande beneficeranno del soccorso d'emergenza. Per poter ricavare da tale dato il numero effettivo di persone nei Cantoni è necessario formulare un'ipotesi sull'evoluzione della durata del periodo di fruizione.

In base al Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012, in tutti i nuovi casi di concessione del beneficio tra il 2008 e il 2012, esso è stato percepito in media per 161 giorni<sup>8</sup>. In tale computo sono inclusi i casi Dublino con periodi di fruizione molto brevi, che dopo il riassetto non dovrebbero più beneficiare del sussidio. Perciò ai fini del calcolo non si tiene conto di tale categoria. Senza i casi Dublino la durata media di fruizione del sussidio è stata pari a 217 giorni.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> La scelta dei nuovi casi verificatisi tra il 2008 e il 2012 si è basata sulle seguenti considerazioni: da un lato il periodo medio di fruizione continuerà a crescere nel tempo, in quanto una parte dei casi continua a percepire il sussidio. D'altro canto si presume che in futuro - a seguito delle migliorate modalità d'esecuzione - per una parte dei beneficiari del soccorso d'emergenza sarà possibile dare esecuzione all'allontanamento molto più rapidamente. Il valore assunto corrisponde al "best guess" sulla base dei dati disponibili.

<sup>9</sup> È stato utilizzato il dato relativo ai "Nuovi casi dec. neg." (domande d'asilo respinte) e ai "Nuovi casi NEM senza Dublino". Il periodo di fruizione del sussidio è stato ponderato in base al numero di beneficiari del soccorso d'emergenza.

**Figura 1-8: Numero effettivo di beneficiari del soccorso d'emergenza dopo il riassetto (valori arrotondati)\*\***

	Procedura ampliata**	Procedura celere**	Totale
Numero decisioni negative	4.480	5.000	
Percentuale di fruizione <sup>10</sup>	68%	48%	
Numero di beneficiari del soccorso d'emergenza	3.050	2.380	5.430
Periodo di fruizione	217	217	
<b>Numero effettivo beneficiari</b>	<b>1.815</b>	<b>1.415</b>	<b>3.230</b>

\* 4.600 decisioni negative relative a procedure celeri e 400 decisioni negative relative a persone che, avendo iniziato una procedura celere, sono poi riassegnate alla procedura ampliata.

\*\* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

#### b) Rifugiati riconosciuti / persone ammesse provvisoriamente

La figura che segue illustra l'evoluzione del numero di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente a seguito del riassetto, partendo dal presupposto che il rapporto tra concessioni d'asilo e ammissioni provvisorie (incluse le ammissioni provvisorie con riconoscimento dello status di rifugiato) sia pari all'incirca a 50:50. Il numero di tali persone è stato stimato in base alla durata della permanenza nel relativo statuto di soggiorno e alla durata della procedura.

**Figura 1-9: Numero effettivo di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente dopo il riassetto (valori arrotondati)\***

	Rifugiati riconosciuti con asilo*	Persone ammesse provvisoriamente (incl. rifugiati)*	Totale
Persone	3.660	3.660	7.320
Periodo di permanenza nello status	5 anni	7 anni	
Periodo di permanenza nello status dopo la decisione (in giorni)	1.675	2.405	
<b>Numero effettivo</b>	<b>16.800</b>	<b>24.000</b>	<b>40.800</b>

\* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

<sup>10</sup> Percentuale di fruitori sul totale delle decisioni.

## 1.3 Plausibilizzazione della griglia quantitativa

### 1.3.1 Confronto dei valori attuali dal 2009 al 2012 con la griglia quantitativa dopo il riassetto posta come base

La seguente figura mette a confronto le pratiche attualmente effettivamente evase, le uscite e il numero di nuovi casi di fruizione del soccorso d'emergenza con la griglia quantitativa dopo il riassetto:

**Figura 1-10: Confronto dei risultati della procedura d'asilo dal 2009 al 2012 con la griglia quantitativa dopo il riassetto**

	SISTEMA ATTUALE (dal 2009 al 2012)		SISTEMA NUOVO	
	valore assoluto	[%]	valore assoluto	[%]
<b>Domande d'asilo</b> (incl. domande multiple)	20.689		24.000	
<b>Esiti procedure d'asilo</b>				
Concessioni d'asilo e ammissioni provvisorie	5.700	28%	7.320	31%
Rigetti (senza AP) / Rigetti procedura ampliata	2.833	14%	4.880	20%
NEM <sup>11</sup> senza Dublino / Rigetti procedura celere	3.598	17%	4.600	19%
NEM Dublino	6.527	32%	7.200	30%
Stralci	1.949	9%	-	-
<b>Totale domande evase</b>	<b>20.606</b>	<b>100%</b>	<b>24.000</b>	<b>100%</b>
<b>Uscite</b>				
Partenze volontarie (partenza autonoma con o senza aiuto al ritorno)	2.999	21%	4.312	26%
Esecuzione forzata relativa a procedure ampliate e procedure celeri (rinvio nel Paese d'origine, Stato terzo)	1.259	9%	1.896	11%
Trasferimenti Dublino / esecuzione forzata Dublino	3.091	22%	4.205	25%
Partenza non controllata	4.498	32%	5.478	33%
Altre uscite	2.146	15%	789	5%
<b>Totale uscite</b>	<b>13.992</b>	<b>100%</b>	<b>16.680</b>	<b>100%</b>
<b>Soccorso d'emergenza (nuovi casi)</b>	<b>7.451</b>	<b>58%</b>	<b>5.421</b>	<b>33%<sup>12</sup></b>

Fonti: domande d'asilo, domande evase e uscite SISTEMA ATTUALE: in base a dati SIMIC. Nuovi casi soccorso d'emergenza SISTEMA ATTUALE: percentuale fruitori soccorso d'emergenza sul totale delle decisioni definitive "Nuovi casi Tutti dal 2008 al 2012" in base al Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012.

<sup>11</sup> NEM: decisione di non entrata nel merito.

<sup>12</sup> I nuovi casi ovvero la percentuale di nuovi casi sono calcolati dividendo il numero di nuovi fruitori del soccorso d'emergenza per il totale delle decisioni negative.

### 1.3.2 Motivazione delle variazioni attese a seguito del riassetto

#### a) Variazioni attese in termini di esiti pratiche (composizione domande per tipologia)

Fondamentalmente la griglia quantitativa dopo il riassetto si basa sui valori realistici registrati dal 2009. Nel modello si presuppone una composizione costante delle domande per tipologia prima e dopo il riassetto (circa 40% procedura ampliata, 20% procedura celere, 40% casi Dublino). Non sono tuttavia disponibili valori statistici relativi alla tipologia di procedura cui una domanda è assegnata all'inizio<sup>13</sup>. Si deve altresì tenere conto del fatto che le tipologie di procedura ampliata e celere non esistono ancora in questa forma. Non è quindi possibile un confronto diretto con l'effettiva composizione delle domande per tipologia dal 2009 al 2012.

La percentuale di concessioni d'asilo e di ammissioni provvisorie ipotizzate nella griglia quantitativa è lievemente superiore a quella effettivamente registrata tra il 2009 e il 2012. La percentuale è mantenuta costante nel sistema ATTUALE e in quello ipotizzato dopo il riassetto e non incide quindi sul risultato nel confronto tra i due sistemi.

#### b) Variazioni attese nelle uscite

Come si evince dalla figura 1-10, il riassetto comporterà determinate conseguenze in termini di uscite, di cui si deve tenere conto nel modello dei costi. Le cifre ipotizzate per le uscite dopo il riassetto si basano sulle seguenti considerazioni:

- **rimpatri volontari:** più partenze volontarie grazie all'ulteriore intensificazione dell'opera di consulenza per il ritorno e alla maggiore celerità delle procedure (non si può più sperare nella lunghezza della procedura);
- **esecuzione forzata:** più esecuzioni forzate delle decisioni di allontanamento grazie al precoce avvio degli accertamenti in vista dell'esecuzione fin dalla fase preparatoria, alla sistemazione in centri di rimpatrio (non più ripartizione tra i Cantoni) e a una più fattiva collaborazione Confederazione - Cantone nel centro di rimpatrio. Inoltre Confederazione e Cantoni hanno in programma di incrementare il numero di posti di carcerazione amministrativa in Svizzera di 500-700 unità. In questo modo sarà possibile disporre più spesso la carcerazione nei confronti delle persone tenute a lasciare la Svizzera;
- **trasferimenti Dublino:** un po' più trasferimenti Dublino a seguito dei costanti sforzi volti a ottimizzare l'esecuzione nell'ambito della procedura Dublino, alla sistemazione in un centro di rimpatrio e a una più fattiva collaborazione tra Confederazione e Cantoni nel centro di rimpatrio. Grazie ai posti supplementari di carcerazione amministrativa è possibile anche ridurre il numero di cosiddetti "no show";

---

<sup>13</sup> Mediante uno studio di coorte si potrebbe invece dedurre a posteriori il rapporto tra le varie categorie in base alla procedura cui sono attribuite le domande. Questo studio non è però disponibile e non può essere compiuto nel quadro delle attività in corso.



- **partenze non controllate:** un po' più partenze non controllate, in quanto a seguito dei fattori sopra menzionati diventa maggiormente probabile l'esecuzione degli allontanamenti;
- **altre uscite:** numero residuo di casi che non è possibile attribuire a una delle altre categorie e che rimane anche nel nuovo sistema. Ai fini della griglia quantitativa relativa al riassetto, la categoria "**altre uscite**" è stata ridistribuita in prevalenza tra le altre tipologie di uscita sulla scorta delle seguenti considerazioni:
  - i casi di regolarizzazione del soggiorno (ad es. a seguito di matrimonio o di protrarsi della procedura) dovrebbero verificarsi meno frequentemente stante la durata della procedura sensibilmente ridotta;
  - il passaggio al processo d'asilo dovrebbe verificarsi molto meno frequentemente grazie alla breve durata della procedura e al contenimento delle domande d'asilo ripresentate.

### c) Variazioni attese nei nuovi casi di beneficiari del soccorso d'emergenza

In base alla griglia quantitativa si ritiene che il numero di beneficiari del soccorso d'emergenza diminuirà a seguito delle procedure più celeri e delle migliorate modalità d'esecuzione dell'allontanamento. Le seguenti considerazioni hanno portato a un adeguamento del numero di beneficiari del soccorso d'emergenza:

- per le persone con **procedura Dublino** (nel sistema attuale corrispondono ai casi Dublino NEM con una percentuale attuale di fruizione del soccorso d'emergenza del 52%)<sup>14</sup> dopo il riassetto non dovrà più essere erogato il soccorso d'emergenza, in quanto l'allontanamento potrà essere eseguito in ogni caso dai centri della Confederazione;
- per le persone con **procedura celere**, che sono sostanzialmente<sup>15</sup> i richiedenti oggi destinatari di una decisione NEM (senza Dublino) (il 56%<sup>16</sup> dei quali oggi beneficia del soccorso d'emergenza), è attesa nel quadro del riassetto una diminuzione dei beneficiari del soccorso d'emergenza di circa 10 punti percentuali. Depongono a favore della validità di tale ipotesi i motivi di seguito riportati:
  - negli anni dal 2009 al 2012 compreso, il 42,5% di tutte le NEM riguardava Paesi d'origine verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento è rapida e quindi in futuro potrà avvenire a partire direttamente dai centri della Confederazione;

---

<sup>14</sup> Percentuale di beneficiari del soccorso d'emergenza sul numero totale di decisioni passate in giudicato "Nuovi casi NEM-Dublino dal 2008 al 2012" come da Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012.

<sup>15</sup> È previsto che nella procedura celere siano assunte, in caso di evidenza della situazione contingente, anche decisioni positive oppure negative con ammissione provvisoria. Questa categoria di persone è scarsamente rilevante ai fini della determinazione del numero di beneficiari del soccorso d'emergenza, in quanto ci si avvale - a titolo di base di calcolo - delle NEM attuali (senza Dublino). L'inclusione delle persone che potrebbero rimanere, non modificherebbe il numero effettivo di beneficiari del soccorso d'emergenza, solo le percentuali calerebbero leggermente a seguito dell'aumento dei numeri in uscita.

<sup>16</sup> Percentuale di beneficiari del soccorso d'emergenza sul numero totale di decisioni passate in giudicato "Nuovi casi NEM senza Dublino dal 2008 al 2012" come da Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012.

- il 17,5% di tutte le NEM ha riguardato Paesi d'origine verso i quali di fatto non è possibile eseguire l'allontanamento qualora le persone tenute a lasciare la Svizzera rifiutino di cooperare alla propria identificazione o all'ottenimento dei documenti. Praticamente tutte queste persone fruiranno del soccorso d'emergenza anche con il nuovo sistema;
- il 40% delle NEM ha riguardato Paesi d'origine verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento è fondamentalmente possibile, pur richiedendo - in base alla specifica situazione - un certo periodo di tempo. A tale riguardo si può ritenere che l'intensificazione dell'impegno ai fini dell'esecuzione e il maggior numero di posti di carcerazione faranno sì che in futuro circa un quarto di queste persone lascerà la Svizzera senza fruire del soccorso d'emergenza.

Per quanto riguarda le persone con procedura celere ci si può quindi attendere per il futuro una percentuale di beneficiari del soccorso d'emergenza del 47,5% (17,5% in Paesi verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento non è possibile e 30% - tre quarti del 40% - in Paesi d'origine verso i quali tale esecuzione è possibile ma richiede un certo periodo di tempo).

- Per le persone destinatarie di decisione negativa a seguito di una **procedura ampliata** - che corrispondono essenzialmente al gruppo di persone che oggi sono destinatarie di una decisione negativa (il 73% delle quali oggi beneficia del soccorso d'emergenza)<sup>17</sup> - si stima che l'intensificazione degli sforzi ai fini dell'esecuzione e il maggior numero di posti di carcerazione disponibili faranno in modo che il numero di beneficiari del soccorso d'emergenza scenderà lievemente. Per quanto concerne la procedura ampliata, i beneficiari del soccorso d'emergenza dovrebbero dunque diventare il 68%.

Complessivamente si stima che dopo il riassetto la percentuale di beneficiari sarà pari al 33% ossia 5.421 persone, valore inferiore di 25 punti percentuali all'attuale quota di beneficiari (il 58% di tutte le domande d'asilo con decisione negativa)<sup>18</sup>. Per tutti i motivi indicati l'UFM ritiene questa cifra plausibile.

#### 1.4 Attesa diminuzione di 4.000 unità delle domande infondate

Ai fini del calcolo degli effetti economici del riassetto si è ipotizzata una diminuzione di 4.000 unità delle domande d'asilo infondate, che scenderebbero così a quota 20.000. Tale diminuzione si verificherebbe a seguito degli intensi sforzi compiuti in materia di esecuzione degli allontanamenti (ad es. incremento dei posti di carcerazione amministrativa) e dell'accelerazione impressa alla procedura d'asilo.

---

<sup>17</sup> Percentuale di beneficiari del soccorso d'emergenza sul totale delle decisioni passate in giudicato "Nuovi casi dec. neg. dal 2008 al 2012" come da Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012.

<sup>18</sup> Percentuale di beneficiari del soccorso d'emergenza sul totale di decisioni passate in giudicato "Nuovi casi Tutti dal 2008 al 2012" come da Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012.

La diminuzione deriva, in base alle ipotesi, per il 50% da casi Dublino, per il 40% da casi in procedura celere e per il 10% da casi in procedura ampliata. Sulla scorta delle ipotesi formulate in ordine alla diminuzione delle domande, si perviene a una composizione un po' diversa delle domande d'asilo rispetto alla griglia quantitativa. Dato che si tratta della diminuzione delle sole domande d'asilo infondate, il numero di rifugiati riconosciuti rimane costante. Invece è atteso un calo del numero di persone ammesse provvisoriamente. Tutti gli altri valori assunti per la griglia quantitativa con 24.000 domande sono stati mantenuti costanti. Il confronto dettagliato con la griglia quantitativa con 24.000 domande è rappresentato nella figura seguente.

**Figura 1-11: Confronto tra i risultati delle procedure d'asilo in caso di 24.000 domande e in caso di diminuzione di 4.000 domande**

Domande d'asilo	24.000 domande		20.000 domande	
	valore assoluto	[%]	valore assoluto	[%]
Dublino	9.600	40%	7.600	38%
Procedura celere	4.800	20%	3.200	16%
Procedura ampliata	9.600	40%	9.200	46%
<b>Esiti procedure d'asilo</b>				
Rifugiati	3.660	15.5%	3.660	18%
Persone ammesse provvisoriamente	3.660	15.5%	3.220	16%
Rigetti procedura ampliata	4.880	20%	4.187	21%
Rigetti procedura celere	4.600	19%	3.233	16%
Decisioni di non entrata nel merito Dublino	7.200	30%	5.700	29%
<b>Totale esiti</b>	<b>24.000</b>	<b>100%</b>	<b>20.000</b>	<b>100%</b>
<b>Uscite</b>				
Partenze volontarie (autonome con o senza aiuto al ritorno)	4.312	26%	3.382	26%
Esecuzione forzata a seguito di procedura ampliata o celere (rinvii nel Paese d'origine, Paese terzo)	1.896	11%	1.484	11%
Trasferimenti Dublino / Esecuzione forzata Dublino	4.205	25%	3.329	25%
Partenza non controllata	5.478	33%	4.307	33%
Altre uscite	789	5%	619	5%
<b>Totale uscite</b>	<b>16.680</b>	<b>100%</b>	<b>13.120</b>	<b>100%</b>
<b>Soccorso d'emergenza (casi nuovi)</b>	<b>5.421</b>	<b>33%<sup>19</sup></b>	<b>4.383</b>	<b>33%<sup>19</sup></b>

<sup>19</sup> I casi nuovi o la relativa percentuale sono calcolati dividendo il numero di fruitori del soccorso d'emergenza per il totale di decisioni negative.

## 2 Allegato B: Modello dei costi per le spese correnti nel settore dell'asilo

### 2.1 Introduzione

L'assistenza e la sistemazione dei richiedenti l'asilo, la gestione delle loro domande e l'esecuzione degli allontanamenti richiedono a Confederazione, Cantoni e Comuni l'impiego di risorse umane e finanziarie. Il programmato riassetto del settore dell'asilo determinerà dei cambiamenti anche nell'impiego di tali risorse, sia in relazione a singole voci di spesa che per quel che riguarda la distribuzione degli oneri finanziari tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

Al fine di verificare se tali cambiamenti comporteranno la necessità di adeguare le indennità o la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni, è necessario rilevare e confrontare i costi del sistema odierno e di quello che entrerà in vigore al termine del riassetto. Perché il confronto sia significativo è necessario che si tenga conto non solo dei costi da sostenere durante la procedura d'asilo, ma ad esempio anche degli oneri legati all'esecuzione degli allontanamenti (in caso di decisioni negative) o di quelli conseguenti alla concessione dell'asilo o dell'ammissione provvisoria (integrazione, aiuto sociale).

A tale scopo è stato sviluppato un modello completo per il calcolo dei costi basato sul programma Excel che consente di stimare nel dettaglio i costi a carico di Cantoni e Comuni. Il modello include sia la griglia quantitativa (numero di casi) che quella valoriale (costi per ciascun ambito di spesa e caso). In questo modo si possono dedurre i costi complessivi a carico di Cantoni e Comuni che, all'occorrenza, si possono adeguare alla griglia quantitativa o a quella valoriale in base a diversi valori di partenza.

Questo modello dei costi è particolarmente adatto a essere utilizzato nelle due seguenti sfere di competenza:

- valutazione della **necessità di intervenire sulle indennità a seguito del cambio di sistema**: a tale scopo si confrontano i costi odierni e quelli da sostenere in seguito all'attuazione del nuovo sistema;
- analisi degli **effetti di diversi modelli di compensazione sui Cantoni**: il modello consente di determinare per ciascun Cantone i possibili effetti di regole differenti nell'ambito della chiave di ripartizione e nell'assegnazione delle responsabilità in tema di esecuzione dell'allontanamento sui numeri effettivi di persone, sul numero di allontanamenti eseguiti, sul numero di persone da accogliere cui è stato concesso l'asilo o l'ammissione provvisoria, e quantificare altresì i relativi costi.

Il presente Allegato illustra nel dettaglio come i costi a carico di Cantoni e Comuni siano rilevati nel modello. Per la presentazione dei risultati si rinvia al capitolo 4 della sezione principale del rapporto.

## 2.2 Metodologia

### 2.2.1 Panoramica metodologica sulla determinazione dell'evoluzione dei costi

Confederazione, Cantoni e Comuni sostengono spese connesse alle funzioni loro affidate nei diversi ambiti dell'asilo, dell'integrazione e dell'allontanamento. Allo stesso tempo la Confederazione riconosce ai Cantoni diverse indennità per le prestazioni rese. La seguente figura 2-1 fornisce una panoramica dei diversi compiti nel settore dell'asilo di cui si tiene conto nel modello dei costi:

- **attuazione della procedura d'asilo:** la Confederazione è direttamente responsabile dello svolgimento della procedura d'asilo;
- **alloggi per richiedenti l'asilo:**
  - **nei centri della Confederazione:** oltre ai costi per la gestione di tali centri, integralmente a carico della Confederazione, Cantoni e Comuni sostengono - in quanto sedi di ubicazione di centri della Confederazione - specifici costi, ad esempio in materia di sicurezza. Le prestazioni speciali rese da Cantoni e Comuni in quanto sedi di ubicazione di centri della Confederazione aumenteranno a seguito dell'incremento della capacità di alloggio di tali centri (cfr. paragrafo 2.3.2);
  - **nei Cantoni:** ai Cantoni sono attribuite, nell'ambito della procedura d'asilo, persone da alloggiare. Mentre oggi la maggior parte dei richiedenti l'asilo è alloggiata per un certo periodo di tempo in un Cantone o un Comune, ciò riguarderà in futuro solo le persone con procedura ampliata. In questo modo Cantoni e Comuni saranno sgravati da questo compito (cfr. paragrafo 2.3.3);
- **integrazione di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente:** i Cantoni sono competenti anche per le persone loro attribuite destinatarie di una decisione favorevole o di ammissione provvisoria. Anche per il settore dell'integrazione sono previsti costi e indennizzi. Nel settore dell'aiuto sociale possono insorgere costi aggiuntivi qualora le persone ammesse non trovino lavoro oppure il loro reddito non sia sufficiente a coprire il fabbisogno minimo per il proprio sostentamento (cfr. paragrafo 2.3.4);
- **concessione del soccorso d'emergenza:** una parte delle persone respinte fruisce, prima della partenza, del soccorso d'emergenza. Oggi i Cantoni ricevono, per i costi sostenuti in relazione al soccorso d'emergenza, un importo forfettario una tantum per ciascuna persona con una decisione negativa passata in giudicato o NEM (cfr. paragrafo 2.3.5);
- **esecuzione dell'allontanamento:** i Cantoni sono competenti in materia di esecuzione delle decisioni di allontanamento. L'ammontare dei costi varia a seconda che sia effettuato un rinvio o che una persona parta volontariamente. I Cantoni ricevono indennizzi anche per lo svolgimento dei compiti loro affidati nell'ambito dell'allontanamento (cfr. paragrafo 2.3.6).

**Figura 2-1: Compiti nel settore dell'asilo e principali fattori di costo del modello**

### 2.2.2 Assunti generali

Il calcolo dei costi a carico dei Cantoni e dei Comuni si basa sulle seguenti ipotesi centrali:

- Sistema ATTUALE: 24.000 domande d'asilo all'anno
- Sistema dopo il riassetto:
  - si considera che vi sarà una riduzione delle domande d'asilo infondate pari a 4.000 unità per un totale di 20.000 domande d'asilo<sup>20</sup>. Questa flessione nel numero di

<sup>20</sup> A differenza di quanto avvenuto per la determinazione del fabbisogno di alloggi, per l'analisi delle conseguenze finanziarie attese a seguito del riassetto non si parte da 24.000 domande d'asilo bensì da 20.000 domande

domande è dovuta per il 50% a casi Dublino, per il 40% a casi in procedura celere e per il 10% a casi in procedura ampliata, mentre il numero di rifugiati riconosciuti rimane costante<sup>21</sup>;

- Vengono tenuti altresì presenti gli effetti del riassetto negli ambiti dell'integrazione, dell'esecuzione degli allontanamenti e del soccorso di emergenza. In concreto, dopo l'attuazione del riassetto si attende un tasso di attività più elevato rispetto a oggi per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente, una percentuale maggiore di persone senza diritto di rimanere che partono volontariamente e una riduzione delle persone che fruiscono del soccorso di emergenza<sup>22</sup>.
- Quote di costo: nel sistema attuale e in quello futuro si considera che le quote di costo rimangano ampiamente costanti, presupponendo inoltre un sistema stabile. I costi di sviluppo per i centri della Confederazione e i posti di carcerazione amministrativa non sono compresi nei calcoli che seguono.

### 2.3 Quote di costo e altre ipotesi di calcolo

Lo schema di cui alla figura 2-2 indica come Confederazione e Cantoni si suddivideranno i compiti dopo il riassetto. Il modello tiene conto solo degli elementi di costo correlati, per i Cantoni, a costi e o indennizzi. I vari compiti sono articolati nei seguenti sei ambiti principali:

- svolgimento della procedura d'asilo;
- accoglienza dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione;
- accoglienza dei richiedenti l'asilo nei Cantoni (per procedure in corso);
- aiuto sociale e integrazione dei rifugiati riconosciuti / delle persone ammesse provvisoriamente;
- concessione del soccorso d'emergenza;
- esecuzione degli allontanamenti.

---

all'anno. Il gruppo di lavoro si attende che la semplificazione delle procedure e l'esecuzione coerente degli allontanamenti determinerà innanzitutto una diminuzione delle domande d'asilo infondate.

<sup>21</sup> Nell'allegato A, paragrafo 1.4, sono illustrati in dettaglio gli effetti delle ipotesi relative al calo delle domande infondate sulla composizione delle procedure d'asilo, sul numero di casi che fruiscono del soccorso di emergenza e delle uscite rispetto alla griglia quantitativa del paragrafo 3.1.

<sup>22</sup> Per una spiegazione dettagliata di queste ipotesi cfr. i dati dell'Allegato A (in particolare il paragrafo A 1.3).

**Figura 2-2: Elementi di costo considerati suddivisi per ambiti di costo**

Sfera di competenza / elemento di costo	Responsabilità	Indennizzo a Cantoni e Comuni
Esecuzione della procedura d'asilo (personale UFM, soggetti esterni, personale a retribuzione oraria)	Confederazione	-
<b>Accoglienza di richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione</b>		
Gestione dei centri della Confederazione (incl. assistenza e sicurezza nei centri)	Confederazione	-
Sicurezza nella zona d'ubicazione dei centri della Confederazione	Cantoni (e Comuni)	contributo forfettario alle spese per la sicurezza
Occupazione a fini di pubblica utilità (fuori dai centri)	(Cantoni e) Comuni	accordi sulle prestazioni
Utilizzo infrastrutture pubbliche	Comuni	nessuno
Quota cantonale spese per le cure ospedaliere	Cantoni	nessuno
Assicurazione obbligatoria di malattia (dopo il riassetto per le persone con procedura celere e Dublino)	Confederazione (da definire nel dettaglio)	-
Scuola dell'obbligo	Confederazione o Cantoni (da definire nel dettaglio)	da definire nel dettaglio, assunzione dei costi in caso di esecuzione a cura del Cantone / dei Comuni
Costi amministrativi connessi al fatto di essere sede di ubicazione di un centro della Confederazione	Cantoni e Comuni	nessuno
<b>Accoglienza di persone (con procedura in corso) nei Cantoni</b>		
Accoglienza di persone con procedura in corso (aiuto sociale incl. costi di infrastruttura ed esercizio dei centri, nonché spese di assistenza)	Cantoni e Comuni	importo forfettario globale (incl. contributo fisso)
Spese per la sicurezza in caso di accoglienza in strutture cantonali	Cantoni (e Comuni)	nessuno
Quota cantonale spese per le cure ospedaliere	Cantoni	nessuno
Scuola dell'obbligo	Cantoni e Comuni	nessuno
Costi amministrativi	Cantoni	contributo forfettario costi amministrativi (una tantum)
<b>Aiuto sociale e integrazione di rifugiati riconosciuti / persone ammesse provvisoriamente</b>		
Costi dell'aiuto sociale (incl. alloggio e assistenza)	Cantoni e Comuni	somma forfettaria globale
Quota cantonale spese per le cure ospedaliere	Cantoni	nessuno
Scuola dell'obbligo	Cantoni e Comuni	nessuno
Misure specifiche per l'integrazione	Cantoni	somma forfettaria a favore dell'integrazione (una tantum)



<b>Concessione del soccorso d'emergenza</b>		
Costi del soccorso d'emergenza (Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale)	Cantoni e Comuni	somma forfettaria per il soccorso d'emergenza (una tantum)
Spese per la sicurezza in caso di accoglienza in strutture cantonali	Cantoni (e Comuni)	nessuno
Quota cantonale spese per le cure ospedaliere	Cantoni	nessuno
Scuola dell'obbligo	Cantoni e Comuni	nessuno
<b>Esecuzione di allontanamenti</b>		
Scorta di polizia e accompagnamento	Cantoni	somme forfettarie
Accoglienza e disbrigo formalità aeroportuali	Cantoni dotati di aeroporto	somme forfettarie
Gestione posti di carcerazione amministrativa	Cantoni	partecipazione alle spese per la carcerazione
Consulenza per il ritorno	Confederazione	-
Aiuto al ritorno	Confederazione	-
Acquisizione dei documenti di viaggio	Confederazione	assunzione integrale dei costi
Scorta medica nell'ambito dei rinvii	Confederazione / Cantoni	assunzione integrale dei costi
Spese di viaggio	Confederazione	-
Indennità di viaggio	Confederazione	-
Trasporti intercantionali (JTS) in caso di rinvii nel settore dell'asilo	Cantoni	assunzione integrale dei costi (solo settore dell'asilo)

Qui di seguito sono dettagliatamente descritte le quote di costo stimate per ogni ambito e il metodo di calcolo utilizzato.

### 2.3.1 Esecuzione della procedura d'asilo

Esclusivamente responsabile per lo svolgimento della procedura d'asilo è la Confederazione. I costi connessi allo svolgimento della procedura d'asilo sono interamente a carico della Confederazione.

### 2.3.2 Accoglienza di richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione

Fondamentalmente la gestione dei centri della Confederazione, inclusa l'accoglienza e l'assistenza ai richiedenti l'asilo e la sicurezza nei centri stessi, sono di competenza della Confederazione. Nella loro particolare funzione di sede di un centro della Confederazione, Cantoni e Comuni si assumono tuttavia determinati compiti che comportano dei costi. Eccoli:

- svolgere compiti di polizia in materia di sicurezza;
- provvedere all'occupazione a fini di pubblica utilità - fuori dai centri della Confederazione - di chi alloggia nei centri stessi;
- sopportare i costi per l'utilizzo delle infrastrutture pubbliche da parte degli occupanti dei centri;

- sopportare oneri amministrativi legati al fatto di essere sede di ubicazione di un centro;
- sostenere la quota spettante ai Cantoni delle spese per le cure ospedaliere per gli occupanti dei centri della Confederazione.

La seguente figura riporta le quote di costo utilizzate per il modello dei costi e tiene conto degli indennizzi forfettari. Per semplicità le quote di costo sono state stimate per ciascun posto disponibile in un centro della Confederazione. Si è tenuto conto del grado di utilizzo dei centri. Nel complesso, quindi, le prestazioni speciali richieste a Cantoni e Comuni in quanto sedi di centri della Confederazione aumenteranno sensibilmente. Il calcolo delle conseguenze finanziarie su singoli Cantoni si basa sul numero di posti nei centri della Confederazione disponibili nel Cantone.

**Figura 2-3: Quote di costo e importi forfettari nell'ambito di competenza "accoglienza dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione"**

Settore (che sostiene i costi)	Descrizione	Quota di costo
Sicurezza nella zona dei centri della Confederazione	Contributo forfettario alle spese per la sicurezza: la Confederazione contribuisce alle spese dei Cantoni in materia di sicurezza con un contributo forfettario che, per i centri di procedura e di rimpatrio, è quantificato in base al sistema attuale in 110.000 CHF ogni 100 posti. Il contributo forfettario alle spese per la sicurezza per centri speciali ammonta a 110.000 CHF ogni 50 posti.	110.000 CHF ogni 100 posti (a prescindere dal grado di utilizzo)
	spese per la sicurezza Cantoni: come base di calcolo si assume che ogni 100 posti in un centro della Confederazione sia necessario un posto a tempo pieno in polizia. Il costo di 125.000 CHF per ciascun posto a tempo pieno è comunque frutto di una stima approssimativa.	125.000 CHF ogni 100 posti <sup>23</sup>
Occupazione a fini di pubblica utilità (fuori dai centri della Confederazione)	Stando al budgeting attuale, all'occupazione a fini di pubblica utilità fuori dai centri della Confederazione dei richiedenti l'asilo sono destinati contributi federali per 7 milioni di CHF all'anno per 3.500 posti letto <sup>24</sup> . Ritenuto che Cantoni e Comuni offrano un'occupazione ai richiedenti l'asilo dei centri della Confederazione solo se ne ricavano un vantaggio, si è assunto che gli indennizzi della Confederazione coprano approssimativamente le spese a carico di Cantoni e Comuni.	2.000 CHF per ciascun posto (ipotesi: indennizzo della Confederazione a copertura dei costi sostenuti da Cantoni e Comuni)
Utilizzo infrastrutture pubbliche	I richiedenti l'asilo alloggiati nei centri della Confederazione utilizzano le infrastrutture pubbliche dei Comuni in cui hanno sede i centri e dei rispettivi dintorni. In particolare per i Comuni di minori dimensioni ciò può comportare maggiori oneri. L'indagine sulle ricadute di carattere economico a livello regionale contiene dei riferimenti che indicano l'ordine di grandezza di tali maggiori oneri. Il valore applicato corrisponde a una stima molto approssimativa. Questi costi sono a carico di Cantoni e Comuni.	200 CHF per ciascun posto

<sup>23</sup> Stima approssimativa basata sul rapporto Ecoplan (2012), "Analisi dell'impatto dei centri di registrazione e procedura (CRP) dell'UFM sull'economia regionale".

<sup>24</sup> In base al bilancio preventivo 2013 e piano finanziario 2014-2016.

Quota cantonale spese per le cure ospedaliere	In base alle nuove regole sui finanziamenti ospedalieri, i Cantoni sopportano una quota del 55% delle spese per le cure ospedaliere. Durante la permanenza in un centro della Confederazione i richiedenti l'asilo sono considerati residenti nel rispettivo Cantone. Diversamente dagli importi liquidati dall'assicurazione di malattia, la quota cantonale delle spese per le cure ospedaliere non è anticipata dall'UFM e successivamente addebitata al Cantone di attribuzione. Di conseguenza, in base alla regolamentazione attuale, rimangono a carico dei Cantoni che ospitano un centro le spese per le cure ospedaliere dei richiedenti l'asilo sostenute durante la loro permanenza in un centro della Confederazione.  Il valore applicato è calcolato in base all'ammontare medio delle spese per le cure ospedaliere per abitante (2010) secondo l'UST (3.600 CHF per abitante all'anno) <sup>25</sup> .	1.654 CHF per ciascun posto
Costi amministrativi connessi all'essere sede di un centro della Confederazione	La presenza di un centro della Confederazione sul proprio territorio comporta determinati costi amministrativi, ad es. per l'effettuazione di riunioni di coordinamento tra la direzione del CRP e le autorità comunali e cantonali. Perciò è stato qui assunto un valore di 10.000 CHF per ciascuna sede di ubicazione (imputato nel modello a Cantoni e Comuni di ubicazione), in assenza di valori empirici più precisi.	10.000 CHF per sede di ubicazione

Si illustra ora, prendendo come esempio un centro della Confederazione di 300 posti, l'ordine di grandezza delle conseguenze finanziarie per i Cantoni e i Comuni che ospitano un centro:

- circa 45.000 CHF per spese di polizia (importo netto, costo 375.000 CHF, indennizzi della Confederazione per 330.000 CHF);
- circa 60.000 CHF per l'utilizzo delle infrastrutture pubbliche;
- circa 500.000 CHF per la quota cantonale delle spese per le cure ospedaliere;
- circa 10.000 CHF per costi amministrativi.

Complessivamente, in base al regime attuale degli indennizzi, rimangono a carico dei Cantoni e dei Comuni di ubicazione costi per circa 600.000 CHF (per un centro della Confederazione con 300 posti). Circa i 5/6 di tutti i costi residui riguardano la quota a carico dei Cantoni delle spese per le cure ospedaliere. Occorre poi osservare che l'aumento del livello occupazionale determinato dalla presenza dei centri comporta anche maggiori entrate fiscali<sup>26</sup>.

### 2.3.3 Accoglienza di richiedenti l'asilo nei Cantoni (nell'ambito di una procedura in corso)

Cantoni (e Comuni) sono responsabili in materia di accoglienza e assistenza ai richiedenti l'asilo loro attribuiti. Oltre all'accoglienza e all'assistenza ai richiedenti l'asilo, Cantoni e Comuni si occupano anche della sicurezza e dell'istruzione dei bambini in età scolare e sopportano la quota cantonale delle spese per le cure ospedaliere<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> UST, spese sanitarie 2010 per età e per sesso, valori assoluti e per abitante (T 14.5.5.1).

<sup>26</sup> Cfr. in merito EcoPlan (2012), "Analisi dell'impatto dei centri di registrazione e procedura (CRP) dell'UFM sull'economia regionale".

<sup>27</sup> Naturalmente i richiedenti l'asilo utilizzano le infrastrutture pubbliche non solo quando sono alloggiati nei centri della Confederazione ma anche quando vivono in strutture cantonali. Si calcola però che Cantoni e Comuni non

Oggi gran parte dei richiedenti l'asilo è attribuita ai Cantoni ai fini dell'alloggio. Dopo il riassetto questo sistema riguarderà solo le persone con procedura ampliata. I Cantoni ricevono un importo forfettario globale per il loro intervento in materia di alloggio e assistenza ai richiedenti l'asilo con procedura d'asilo in corso. Inoltre ai Cantoni è riconosciuto un contributo forfettario per i costi amministrativi sostenuti per ciascuna domanda d'asilo.

Anche per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente che non svolgono attività lavorativa viene corrisposta, rispettivamente nei primi 5 e nei primi 7 anni, una somma forfettaria globale. I costi per tale ambito sono descritti al paragrafo 2.3.4. I Cantoni sono altresì competenti in materia di concessione del soccorso d'emergenza ai richiedenti l'asilo respinti. I costi relativi al soccorso d'emergenza sono descritti al paragrafo 2.3.5. Le seguenti considerazioni si riferiscono pertanto esclusivamente alle spese che ricorrono per le persone con procedura in corso.

#### **a) Griglia quantitativa**

A seguito del riassetto sono attese notevoli variazioni nella griglia quantitativa per quanto concerne l'accoglienza nei Cantoni dei richiedenti l'asilo con procedure in corso (cfr. Allegato A). Gran parte dei richiedenti l'asilo deve trascorrere l'intero periodo di durata della procedura in un centro della Confederazione e il loro allontanamento deve essere eseguito direttamente dal centro stesso. In questo modo ai Cantoni è richiesto di accogliere un numero parallelamente ridotto di richiedenti l'asilo con procedura in corso. Il numero effettivo di richiedenti l'asilo nei Cantoni rilevante ai fini dell'importo forfettario globale si riduce nel modello da 15.680 a 4.740.

Per tutte le 24.000 (sistema ATTUALE) o 20.000 (sistema NUOVO) domande d'asilo continuerà a essere corrisposto un contributo forfettario per i costi amministrativi<sup>28</sup>. Nel modello tale somma sarà corrisposta, dopo il riassetto, in ragione del numero di casi di accoglienza di persone con procedura ampliata (11.470 persone) e del numero di persone assegnate in vista dell'esecuzione della decisione di allontanamento (8.560 persone). Per i costi amministrativi imputati nel modello rileva infine anche il numero di decisioni negative (SISTEMA ATTUALE: 16.680, SISTEMA NUOVO: 13.120) e di esecuzioni forzate (SISTEMA ATTUALE: 5.185, SISTEMA NUOVO: 4.815).

#### **b) Quote di costo**

Il metodo di calcolo delle quote di costo utilizzate è illustrato nella seguente tabella.

---

dovranno sopportare per questo considerevoli maggiori oneri a motivo delle più piccole dimensioni di questi centri e in taluni casi dell'ubicazione decentrata.

<sup>28</sup> Secondo il sistema di indennizzo vigente, il contributo forfettario per i costi amministrativi viene corrisposto ai Cantoni per ciascuna domanda d'asilo in base alla chiave di ripartizione. L'indennizzo di un Cantone non dipende quindi direttamente dal numero effettivo di attribuzioni, ma vi si avvicina molto.

**Figura 2-4: Quote di costo nell'ambito "alloggio dei richiedenti l'asilo nei Cantoni" (con procedura in corso)**

Ambito	Descrizione	Quota di costo
Accoglienza e assistenza di persone con procedura in corso	Indennità forfettaria globale della Confederazione: l'importo forfettario globale riconosciuto ai Cantoni ammonta attualmente a 50 CHF al giorno <sup>29</sup> . Calcolato su base annua l'importo forfettario è dunque pari a 18.250 CHF <sup>30</sup> .	18.250 CHF a persona
	Contributo fisso importo forfettario globale: ai Cantoni è riconosciuto nell'ambito dell'importo forfettario globale un contributo fisso mensile di 28.000 CHF <sup>31</sup> .	336.000 CHF a Cantone
	Costi Cantoni e Comuni: gli importi forfettari globali devono coprire i costi dell'aiuto sociale, ma rappresentano solo un contributo alle spese di assistenza (nel settore dei rifugiati, anche ai costi amministrativi). Secondo il rapporto 2009 dell'UFM di verifica del grado di copertura dei costi grazie ai contributi forfettari globali, tale grado di copertura per i costi sostenuti dai Cantoni (aiuto sociale incl. l'uso delle infrastrutture, il costo di esercizio dei centri e i costi per l'assistenza), indennizzati con l'importo forfettario globale, è quasi pari al 100%. Per semplicità il modello si basa quindi, per determinare i costi a carico di Cantoni e Comuni in questo settore, sull'ammontare dell'importo forfettario globale incluso il contributo fisso.	18.250 CHF a persona e 336.000 CHF a Cantone
Spese per la sicurezza in caso di alloggio in strutture cantonali	Analogamente alle spese per la sicurezza in caso di accoglienza nei centri della Confederazione, Cantoni e Comuni sopportano costi anche per la sistemazione in strutture d'accoglienza cantonali di persone con procedure in corso e per i beneficiari del soccorso d'emergenza <sup>32</sup> . A motivo delle più piccole dimensioni di questi centri e in taluni casi dell'ubicazione decentrata si ritiene che i relativi costi siano dimezzati rispetto alla sistemazione nei centri della Confederazione.	62.500 all'anno ogni 100 persone
Quota cantonale spese per le cure ospedaliere	In base al nuovo sistema di finanziamento degli ospedali, i Cantoni sopportano il 55% delle spese per le cure ospedaliere. Mentre per le spese di cura coperte dall'assicurazione di malattia si interviene con l'importo forfettario globale, la quota di costi di ricovero ospedaliero a carico dei Cantoni rimane in capo ai Cantoni competenti per l'alloggio. Il valore imputato corrisponde al 55% delle spese medie sostenute per le cure ospedaliere per abitante nel 2010 secondo l'UST (3.600 CHF) <sup>33</sup> .	1.980 CHF all'anno a persona
Scuola dell'obbligo	Secondo l'UST i costi per ciascun alunno della scuola dell'obbligo in Svizzera erano pari nel 2010 a 20.600 CHF all'anno <sup>34</sup> . Si ritiene che circa il 10% delle persone con procedura in corso sia in età scolare.	20.600 CHF all'anno a persona soggetta all'obbligo scolastico

<sup>29</sup> Cfr. art. 22 cpv. 1 OAsi2 dell'11 agosto 1999 (aggiornata all'1 aprile 2013).

<sup>30</sup> L'importo forfettario non è corrisposto per le persone occupate (persone con permesso di lavoro ai sensi del SIMIC). Dato che in base agli assunti del modello l'importo forfettario globale copre mediamente i costi a carico dei Cantoni per alloggio e assistenza, quest'aspetto non rileva ai fini delle ricadute economiche sui Cantoni.

<sup>31</sup> Cfr. art. 23 cpv. 3 OAsi2 dell'11 agosto 1999 (aggiornata all'1 aprile 2013).

<sup>32</sup> Stima approssimativa basata sul rapporto Ecoplan (2012), "Analisi dell'impatto dei centri di registrazione e procedura (CRP) dell'UFM sull'economia regionale".

<sup>33</sup> UST, spese sanitarie 2010 per età e per sesso, valori assoluti e per abitante (T 14.5.5.1).

<sup>34</sup> UST, spese per la formazione 2010 per allievi/studenti per livello d'istruzione (file in francese: T402103f\_d1\_v3).

Costi amministrativi	<p>Contributo forfettario per i costi amministrativi: i costi amministrativi sono costi che i Cantoni sostengono a seguito dell'esecuzione della Legge sull'asilo e non sono indennizzati in base specifiche disposizioni<sup>35</sup>. In questo modo tutte le spese a carico dei Cantoni in base all'esecuzione della Legge sull'asilo sono tenute in considerazione (ad es. necessità di provvedere agli alloggi, preparazione dell'esecuzione dell'allontanamento, proroga dei permessi, attività d'informazione, rilevamenti e statistiche, consulenza, risposta a interventi parlamentari, interrogazioni dei media, ecc.). La Confederazione riconosce un contributo forfettario a copertura di tali costi amministrativi, che attualmente ammonta a circa 1.120 CHF per ciascuna domanda d'asilo e viene suddiviso tra i Cantoni in base alla chiave di ripartizione<sup>36</sup>.</p> <p>Nel modello, nell'ambito del sistema di indennizzo dopo il riassetto, a causa del fatto che con il nuovo sistema una gran parte dei richiedenti l'asilo dovrà andarsene partendo direttamente dal centro della Confederazione senza prima trovare accoglienza nei Cantoni, ai fini della ripartizione del contributo forfettario per i costi amministrativi si è operata una distinzione tra i casi di procedura ampliata da un canto e quelli di procedura celere e procedura Dublino dall'altro. La decisione è stata presa sulla base della seguente considerazione: nei casi con procedura ampliata i Cantoni sopportano soprattutto costi amministrativi legati all'alloggio e all'assistenza (il 60% dei casi con procedura ampliata ottiene l'asilo o è ammesso provvisoriamente). Nei casi con procedura celere e Dublino i Cantoni sono di norma tenuti a organizzare solo l'esecuzione dell'allontanamento a partire dal centro della Confederazione.</p>	1.120 CHF per ciascun caso
	<p>Costi amministrativi a carico dei Cantoni: dopo il riassetto gran parte dei richiedenti l'asilo dovrà andarsene partendo direttamente dal centro della Confederazione senza aver alloggiato nei Cantoni. In questi casi (casi con procedura celere o Dublino) le spese amministrative sono sostenute in primo luogo per l'organizzazione dell'esecuzione dell'allontanamento direttamente dal centro della Confederazione. Nei casi con procedura ampliata i costi amministrativi sono invece sostenuti principalmente per l'alloggio e l'assistenza (il 60% dei casi con procedura ampliata ottiene l'asilo oppure è ammesso provvisoriamente).</p> <p>Al fine di tenere debitamente conto di questa nuova situazione, nel modello è stato introdotto un metodo differenziato di rilevamento dei costi amministrativi per gli ambiti "esecuzione LAsi" e "preparazione dell'esecuzione dell'allontanamento"<sup>37</sup>.</p> <p>Costi amministrativi nell'ambito dell'esecuzione della LAsi (per alloggio e assistenza): sono i costi amministrativi che i Cantoni sostengono in materia di alloggio e assistenza per i richiedenti l'asilo che vengono loro assegnati per l'accoglienza. Nel sistema odierno tale situazione riguarda quasi tutti i 24.000 casi, ma dopo il riassetto interesserà solo le persone con procedura ampliata (11.800 casi). Per questo ambito di competenze si assume una quota di costo di 1.120 CHF per ciascun caso in base a una valutazione approssimativa<sup>38</sup>.</p>	<p>SISTEMA ATTUALE: 24.000 * 1.120 CHF 16.680 * 1.162 CHF SISTEMA NUOVO: 11.470 * 1.120 CHF 13.120 * 1.288 CHF</p>

<sup>35</sup> Cfr. art. 31 cpv. 1 OAsi2 dell'11 agosto 1999 (aggiornata all'1 aprile 2013).

<sup>36</sup> Cfr. cifre Finasi.

<sup>37</sup> A tale riguardo si è ritenuto che gli oneri amministrativi medi (per alloggio, assistenza e preparazione dell'esecuzione dell'allontanamento) relativi a tutti i casi, dopo il riassetto saranno all'incirca pari a quelli sostenuti nel sistema attuale.

<sup>38</sup> Tali costi sono stati stimati in base alla seguente considerazione: in diversi Cantoni nei quali due diversi uffici sono competenti ciascuno per una parte dei compiti spettanti ai Cantoni in forza della Legge sull'asilo (tipicamen-

Costi amministrativi per la preparazione dell'esecuzione dell'allontanamento (per 16.800 casi): secondo un modello grossolano di calcolo elaborato dal comitato, in materia di preparazione dell'esecuzione dell'allontanamento si distinguerà, nel nuovo sistema, tra casi semplici e complessi: i casi semplici (nel modello partenze volontarie e non controllate e altre uscite) determinano costi pari a 450 CHF per ciascun caso. I casi complessi (nel modello le esecuzioni forzate) generano costi pari a 2.740 CHF per ogni caso. Il sistema odierno stima i costi medi in 1.162 CHF per ogni caso. Dopo il riassetto del settore dell'asilo, l'ammontare medio dei costi stimati per ciascun caso sarà pari a 1.288 CHF<sup>39</sup>.

#### **2.3.4 Integrazione dei rifugiati riconosciuti / delle persone ammesse provvisoriamente**

I Cantoni sono competenti in materia di integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente. A tale riguardo la Confederazione corrisponde ai Cantoni un importo forfettario globale per alloggio e assistenza nei primi cinque (per i rifugiati riconosciuti) o sette (per le persone ammesse provvisoriamente) anni di soggiorno e una somma forfettaria una tantum per specifiche misure a favore dell'integrazione. Dopo di che i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente rientrano nell'esclusiva sfera di competenza dei Cantoni. Cantoni e Comuni sopportano poi direttamente ogni eventuale maggiore onere. Il modello dei costi tiene conto di questi maggiori costi per un periodo di 5 anni a partire dal momento in cui cessa la competenza della Confederazione.

---

te attribuiti ai servizi sociali e agli uffici della migrazione), il contributo forfettario per i costi amministrativi è ripartito a metà tra i due servizi (quindi 560 CHF ciascuno per ogni caso). In base alle indicazioni pervenute dal comitato del gruppo di lavoro si ritiene che per le spese del servizio sociale si possa stimare un grado di copertura pari al massimo al 50%. 560 CHF = 50% di 1.120 CHF.

<sup>39</sup> I maggiori costi amministrativi per la preparazione dell'esecuzione dell'allontanamento sono dovuti tra l'altro agli ordini di carcerazione talvolta necessari in casi complicati. Se l'emanazione di tali ordini sia effettivamente di competenza del Cantone di ubicazione del centro oppure vada effettuata a livello centrale, dalla Confederazione, dovrà essere ulteriormente verificato e definitivamente stabilito durante la fase di test.

**Figura 2-5: Quantità rilevanti nell'ambito "Integrazione di rifugiati riconosciuti / persone ammesse provvisoriamente"**

Ambito	Quantità SISTEMA ATTUALE	Quantità SISTEMA NUOVO	Unità
Costi per l'integrazione durante i primi 5 o 7 anni	Nel sistema ATTUALE il 15,3% dei rifugiati riconosciuti e il 21,9% delle persone ammesse provvisoriamente svolge un'attività retribuita e non fruisce dell'aiuto sociale <sup>40</sup> . In base alle ipotesi si ritiene che, dopo il riassetto, il tasso di attività lavorativa crescerà di 5 punti percentuali sia per i rifugiati riconosciuti che per le persone ammesse provvisoriamente.		
	12.910	13.370	Numero di rifugiati riconosciuti che fruiscono dell'aiuto sociale
	17.640	15.510	Numero di persone ammesse provvisoriamente che fruiscono dell'aiuto sociale
Misure specifiche per l'integrazione	La somma forfettaria a favore dell'integrazione è corrisposta una tantum, non appena vengono concessi l'asilo o l'ammissione provvisoria. In base alla griglia quantitativa, ogni anno con il sistema ATTUALE sono riconosciuti 3.660 rifugiati e altrettante persone sono ammesse provvisoriamente. Con il sistema NUOVO il numero di persone ammesse provvisoriamente si ridurrà a 3.220, mentre il numero di rifugiati riconosciuti rimarrà costante.		
Costi per l'integrazione per ulteriori 5 anni (trascorso il periodo di competenza federale)	In base alla griglia quantitativa si ritiene che con il sistema ATTUALE circa 18.300 rifugiati riconosciuti e altrettante persone ammesse provvisoriamente soggiureranno nei Cantoni nell'arco di 5 anni dopo che sarà cessata la competenza federale in materia. Con il sistema NUOVO il numero di persone ammesse provvisoriamente con tale status si ridurrà a 16.100, mentre il numero di rifugiati riconosciuti rimarrà costante. Si tiene conto del diverso livello di tasso di attività rispetto alla media svizzera. Il tasso di attività nazionale è pari circa all'83% (tasso di attività netto delle persone di età compresa tra 18 e 65 anni secondo l'UST) <sup>41</sup> . Il tasso di attività per i rifugiati riconosciuti / le persone ammesse provvisoriamente (incl. i casi di rigore) è stimato nel modello pari a circa il 40% dopo 10 anni di permanenza nel relativo status "asilo / AP". Perciò il modello stima che nell'arco di 5 anni dopo che sarà cessata la competenza federale, il 43% (pari a circa 15.700 persone) del numero totale di persone considerate percepirà l'aiuto sociale.		

<sup>40</sup> Questa percentuale corrisponde al tasso di attività medio degli anni compresi tra il 2009 e il 2012 relativo alle persone che godono dello status di "rifugiati" per i primi 5 anni e alle persone che godono dello status di "ammessi provvisoriamente" per i primi 7 anni, in base ai dati Finasi.

<sup>41</sup> UST, Tassi di attività in base alla nazionalità e alla fascia d'età (T 03.01.02.02).



**Figura 2-6: Quote di costo nell'ambito "Integrazione dei rifugiati riconosciuti / persone ammesse provvisoriamente"**

Ambito	Descrizione	Quota di costo
Costi dell'aiuto sociale (incl. alloggio e assistenza)	Indennità forfettaria globale per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente: l'importo forfettario globale ammonta attualmente a 1.490 CHF al mese <sup>42</sup> .	17.880 CHF per beneficiario all'anno
	Costi Cantoni e Comuni: gli importi forfettari globali devono coprire i costi dell'aiuto sociale, ma rappresentano solo un contributo alle spese di assistenza (nel settore dei rifugiati anche ai costi amministrativi). Secondo il rapporto 2009 dell'UFM di verifica del grado di copertura dei costi grazie ai contributi forfettari globali, tale grado di copertura per i costi sostenuti dai Cantoni (aiuto sociale incl. l'uso delle infrastrutture, il costo di esercizio dei centri e i costi per l'assistenza), indennizzati con il contributo forfettario globale, è quasi pari al 100%. Per semplicità il modello si basa quindi, per determinare i costi a carico di Cantoni e Comuni in questo settore, sull'ammontare dell'importo forfettario globale. Tale valore trova applicazione sia per quanto concerne il numero effettivo di fruitori dell'aiuto sociale nei primi 5 o 7 anni di permanenza nel periodo di competenza federale, sia per il numero di persone nei successivi 5 anni dopo la cessazione di tale competenza.	17.880 CHF per beneficiario all'anno
Quota cantonale spese per le cure ospedaliere	Il valore utilizzato corrisponde al 55% del valore medio delle spese per le cure ospedaliere per abitante secondo statistiche dell'UST relative al 2010 (3.600 CHF) <sup>43</sup> . Per una più esatta descrizione v. la figura 2-4 a pag. 27. Tale valore trova applicazione sia per quanto concerne il numero effettivo di fruitori dell'aiuto sociale nei primi 5 o 7 anni di permanenza nel periodo di competenza federale, sia per il numero di persone nei successivi 5 anni dopo la cessazione di tale competenza.	1.980 CHF per beneficiario all'anno
Scuola dell'obbligo	Secondo l'UST i costi per ciascun alunno della scuola dell'obbligo in Svizzera erano pari nel 2010 a 20.600 CHF all'anno <sup>44</sup> . Si ritiene che circa il 10% dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente sia in età scolare. Anche in questo caso tale valore trova applicazione sia per quanto concerne il periodo di competenza federale (primi 5 o 7 anni di permanenza), sia per i successivi 5 anni (dopo la cessazione di tale competenza).	20.600 CHF all'anno per persona soggetta all'obbligo scolastico
Misure specifiche per l'integrazione	I Cantoni ricevono dalla Confederazione un'indennità una tantum a persona per misure specifiche per l'integrazione pari a 6.000 CHF.	6.000 CHF a persona (una tantum)
	I Cantoni sono competenti in materia di integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente. Si ipotizzano per ciascun caso costi (una tantum) pari a circa 12.000 CHF.	12.000 CHF a persona (una tantum)

<sup>42</sup> Cfr. art. 26 OAsi2 dell'11 agosto 1999 (aggiornata all'1 aprile 2013). Attualmente, secondo le valutazioni dell'UFM, G. Bizzozero, 17 luglio 2013, l'indennità ammonta a circa 1.490 CHF al mese.

<sup>43</sup> UST, spese sanitarie 2010 per età e per sesso, valori assoluti e per abitante (T 14.5.5.1).

<sup>44</sup> UST, spese per la formazione 2010 per allievi/studenti per livello d'istruzione (file in francese: T402103f\_d1\_v3).

### 2.3.5 Concessione del soccorso d'emergenza

I Cantoni sono competenti in materia di concessione del soccorso d'emergenza. Per tale funzione ricevono un contributo dalla Confederazione sotto forma di somma forfettaria per il soccorso d'emergenza. Nel Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale sono riportate statistiche concernenti le indennità ricevute dai Cantoni e i costi dagli stessi sostenuti. Ad oggi ai Cantoni viene corrisposto un importo forfettario una tantum per ogni persona con una decisione negativa o una NEM (secondo la griglia quantitativa con il sistema ATTUALE 16.680 casi), indipendentemente dal fatto che la persona respinta fruisca o meno del soccorso d'emergenza. Secondo i progetti attuali, dopo il riassetto ai Cantoni sarà corrisposta una somma forfettaria per il soccorso d'emergenza solo per le persone destinatarie di una decisione negativa nell'ambito di una procedura ampliata e gli effettivi fruitori del soccorso d'emergenza nell'ambito di una procedura celere (in base alla griglia quantitativa con il sistema NUOVO 5.720 persone)<sup>45</sup>.

Analogamente a quanto accade per l'accoglienza nei Cantoni dei richiedenti l'asilo con procedura in corso (cfr. al riguardo il paragrafo 2.3.3), anche per le persone beneficiarie del soccorso d'emergenza i Cantoni devono sostenere costi per la sicurezza, le cure ospedaliere e la frequenza della scuola dell'obbligo.

---

<sup>45</sup> In base alla griglia quantitativa tra i casi Dublino non dovrebbero risultare beneficiari del soccorso d'emergenza, in quanto il loro allontanamento può per definizione essere eseguito.

**Figura 2-7: Quote di costo nell'ambito "concessione del soccorso d'emergenza"**

Ambito	Descrizione	Quota di costo
Somma forfettaria per il soccorso d'emergenza	Somma forfettaria per il soccorso d'emergenza: la somma forfettaria per il soccorso d'emergenza ammonta attualmente a 6.111 CHF.	6.111 CHF
Costi del soccorso d'emergenza	Costi SISTEMA NUOVO: in base al Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012, in tutti i nuovi casi di concessione del soccorso d'emergenza tra il 2008 e il 2012, il beneficio è stato percepito in media per 161 giorni. Perciò per ogni persona beneficiaria vengono sostenuti complessivamente - tenuto conto di un costo medio di 48 CHF a notte - costi per 7.657 CHF <sup>46</sup> .	Sistema ATTUALE: 7.657 CHF a persona beneficiaria del soccorso d'emergenza
	Costi SISTEMA NUOVO: in base alla griglia quantitativa, dopo il riassetto solo una parte delle persone con procedura ampliata e procedura celere fruiranno del soccorso d'emergenza. Anche a tale proposito si fa riferimento ai costi di cui al Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012, ma solo per i casi con decisione negativa o di non entrata nel merito. Il periodo medio di fruizione nel nuovo sistema sale a 217 giorni e i costi per beneficiario crescono parallelamente a 10.367 CHF <sup>47</sup> .	Sistema NUOVO: 10.367 CHF a persona beneficiaria del soccorso d'emergenza
Spese per la sicurezza in caso di accoglienza nelle strutture cantonali	Analogamente alle spese per la sicurezza in caso di accoglienza nei centri della Confederazione, Cantoni e Comuni sopportano costi anche per la sistemazione in strutture d'accoglienza cantonali di persone con procedure in corso e per i beneficiari del soccorso d'emergenza <sup>48</sup> . A motivo delle più piccole dimensioni di questi centri e in taluni casi dell'ubicazione decentrata si ritiene che i relativi costi siano dimezzati rispetto alla sistemazione nei centri della Confederazione.	62.500 all'anno ogni 100 persone
Quota cantonale spese per le cure ospedaliere	Il valore utilizzato corrisponde al 55% del valore medio delle spese per le cure ospedaliere per abitante secondo le statistiche dell'UST relative al 2010 (3.600 CHF) <sup>49</sup> . Per una più esatta descrizione v. la figura 2-4 a pag. 27).	1.980 CHF all'anno a persona
Scuola dell'obbligo	Secondo l'UST i costi per ciascun alunno della scuola dell'obbligo in Svizzera erano pari nel 2010 a 20.600 CHF all'anno <sup>50</sup> . Si ritiene che circa il 10% delle persone che fruiscono del soccorso d'emergenza sia in età scolare.	20.600 CHF all'anno per persona soggetta all'obbligo scolastico

<sup>46</sup> Numero di giorni e costi medi per pernottamento dei beneficiari del soccorso d'emergenza "Nuovi casi Tutti dal 2008 al 2012" in base al Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012.

<sup>47</sup> Il periodo di fruizione alla base del calcolo dei costi SISTEMA NUOVO corrisponde al periodo medio di fruizione per "Nuovi casi dec. neg. dal 2008 al 2012" e "NEM senza Dublino dal 2008 al 2012" di cui al Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012. Come costi medi per pernottamento sono assunti i dati relativi ai fruitori del soccorso d'emergenza "Nuovi casi Tutti dal 2008 al 2012" di cui al Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale 2012.

<sup>48</sup> Stima approssimativa basata sul rapporto Ecoplan (2012), "Analisi dell'impatto dei centri di registrazione e procedura (CRP) dell'UFM sull'economia regionale".

<sup>49</sup> UST, spese sanitarie 2010 per età e per sesso, valori assoluti e per abitante (T 14.5.5.1).

<sup>50</sup> UST, spese per la formazione 2010 per allievi/studenti per livello d'istruzione (file in francese: T402103f\_d1\_v3).

### 2.3.6 Esecuzione degli allontanamenti

I Cantoni svolgono diverse funzioni relative all'esecuzione dell'allontanamento, per le quali sostengono determinate spese residue - soprattutto negli ambiti di seguito indicati - non rimborsate dalla Confederazione:

- scorta di polizia e accompagnamento all'aeroporto in occasione di esecuzioni forzate del rimpatrio, talvolta con accompagnamento nello Stato di destinazione;
- accoglienza e disbrigo formalità aeroportuali per le persone destinatarie di un provvedimento di rimpatrio forzato (a cura dei Cantoni dotati di aeroporto);
- gestione posti di carcerazione amministrativa.

Inoltre vi sono numerosi altri compiti i cui costi sono integralmente coperti dalla Confederazione o che sono direttamente assunti dalla stessa:

- consulenza per il ritorno;
- aiuto al ritorno;
- acquisizione dei documenti di viaggio;
- scorta medica nell'ambito dei rinvii;
- spese di viaggio;
- indennità di viaggio;
- trasporti intercantonali (JTS) in caso di rinvii nel settore dell'asilo.

A seguito del riassetto ci si attende un sensibile miglioramento delle modalità di aiuto al ritorno e dell'esecuzione dell'allontanamento. In questo modo in futuro ci saranno in particolare, proporzionalmente, più partenze volontarie ed esecuzioni forzate dell'allontanamento e meno uscite non controllate. La stima dei costi si basa sulle quantità di seguito indicate (cfr. per le percentuali relative alle uscite figura 1-10 a pag. 13):

**Figura 2-8: Griglia quantitativa relativa all'esecuzione dell'allontanamento**

Ambito	Quantità SISTEMA ATTUALE		Quantità SISTEMA NUOVO	
	valore assoluto	[%]	valore assoluto	[%]
Partenze controllate				
Partenze volontarie	3.575	21%	3.380	26%
Esecuzioni forzate dell'allontanamento				
– di cui con accompagnamento nel Paese di destinazione (8%)	415		385	
Totale partenze controllate, di cui:				
– persone partite con voli di linea	8.595		8.030	
– persone partite con voli speciali	165		165	
Partenze non controllate e altre uscite				
Totale uscite	16.680	100%	13.120	100%
Carcerazione amministrativa				
Numero giorni di carcerazione	110.000 <sup>51</sup>		220.000	

Fonti: Partenze SISTEMA ATTUALE: in base a dati SIMIC.

I costi assunti per il settore dell'aiuto al ritorno e dell'esecuzione dell'allontanamento sono illustrati nel seguente schema:

**Figura 2-9: Quote di costo aiuto al ritorno ed esecuzione dell'allontanamento<sup>52</sup>**

Ambito	Descrizione	Quota di costo
Scorta di polizia e accompagnamento	Indennizzo dalla Confederazione: per ogni scorta di polizia all'aeroporto (esecuzione forzata dell'allontanamento) è corrisposto un contributo forfettario di 200 CHF per ciascun accompagnatore. Si calcola che in linea di principio siano impiegati 2 accompagnatori.	400 CHF <sup>53</sup> a scorta
	Costi a carico dei Cantoni: il grado di copertura dei costi per le scorte di polizia è stimato in misura del 50%. I costi a carico dei Cantoni ammontano così a circa 800 CHF per ciascuna scorta.	800 CHF a scorta

<sup>51</sup> 110.000 giorni di carcerazione corrispondono alla media arrotondata dei valori relativi agli anni compresi tra il 2010 e il 2012. Dato che il numero di giorni di carcerazione è influenzato in particolare dalle capacità disponibili, non è stata effettuata una proiezione riferita a 24.000 domande. Il nuovo sistema considera, semplificando, che al raddoppiamento dei posti di carcerazione corrisponda il raddoppiamento dei giorni di carcerazione amministrativa.

<sup>52</sup> Come da valutazione UFM, Ph. Feliser, 16 maggio 2013.

<sup>53</sup> In caso di attività di scorta con accompagnamento nel Paese di destinazione è corrisposto un importo forfettario di 1.300 CHF. Si ritiene che in questo modo i costi siano coperti al 50%.

Accoglienza e disbrigo formalità aeroportuali	Indennizzo dalla Confederazione: per l'accoglienza e il disbrigo delle formalità (esecuzione forzata del rimpatrio) è corrisposto ai Cantoni dotati di aeroporto un contributo di 423 CHF (base indennità 2012) per ciascuna partenza controllata. Per i voli speciali è stata corrisposta un'indennità di 1.680 CHF per ciascuna partenza.	423 CHF <sup>54</sup> a persona con volo di linea
	Costi a carico dei Cantoni: in base alle indicazioni del Cantone di Zurigo, i costi per ciascun rimpatrio controllato con volo di linea ammontano a ben 1.400 CHF, con volo speciale a circa 5.980 CHF. Nei costi sono comprese tutte le spese sostenute dai Cantoni dotati di aeroporto (personale, costi materiali, costi indiretti, servizio d'ordine), ma non il costo dei biglietti aerei, che nel settore dell'asilo è sostenuto direttamente dalla Confederazione.	1.400 CHF a persona con volo di linea 5.980 CHF a persona con volo speciale
Gestione posti di carcerazione amministrativa	Attualmente i Cantoni ricevono per la carcerazione amministrativa un'indennità di 140 CHF al giorno.	140 CHF per giorno di carcerazione
	Secondo un rilevamento dell'UFM, i costi effettivi per giorno di carcerazione ammontano a circa 200 CHF.	200 CHF per giorno di carcerazione

<sup>54</sup> Per l'accoglienza e il disbrigo delle formalità per voli speciali l'indennità è pari a 1.680 CHF. Si ritiene così che i costi siano coperti al 50%.

### 3 Allegato C: Modelli di compensazione analizzati nel dettaglio

#### 3.1 Risultati di dettaglio nuovo modello di compensazione dopo il riassetto

Di seguito sono dettagliatamente illustrati gli esiti del sistema odierno (ATTUALE) e del nuovo modello di compensazione (NUOVO) a seguito del riassetto per l'attuale stadio di pianificazione dei luoghi di ubicazione. Nella prima figura sono riportati gli esiti in valori assoluti, nella seconda quelli in valori relativi riferiti alla popolazione del Cantone interessato.

Chiariamo qui in sintesi la struttura dei due schemi:

- le righe riportano i risultati relativi ai singoli Cantoni;
- le prime 5 colonne forniscono informazioni sulla popolazione del Cantone di volta in volta interessato e sul numero di posti nei centri della Confederazione o nei CRP;
- nelle successive colonne sono elencati i risultati dettagliati per il sistema ATTUALE e il modello di compensazione dopo il riassetto (NUOVO) per ciascun Cantone, riferiti ai seguenti indicatori:
  - numero di persone ovvero numero effettivo di richiedenti l'asilo con procedura in corso;
  - numero di pratiche ovvero numero effettivo di beneficiari del soccorso d'emergenza;
  - numero di casi con esecuzione forzata;
  - numero di rifugiati riconosciuti o persone ammesse provvisoriamente;
  - costi netti a Cantone suddivisi in costi connessi a procedure in corso, soccorso d'emergenza ed esecuzione degli allontanamenti, inclusa la carcerazione amministrativa, nonché costi connessi all'aiuto sociale e all'integrazione di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente;
- gli indicatori sono riportati prima in relazione alla situazione ATTUALE e poi al nuovo modello di compensazione a seguito del riassetto (NUOVO).

I risultati concernenti la popolazione nei Cantoni sono indicati per 1.000 abitanti o pro capite a fini di migliore comparabilità tra i Cantoni stessi. Nella figura 3-2 sono riportate in basso anche le medie per tutti i Cantoni, i Cantoni con CRP / con CC, i Cantoni senza CRP / con CC e i Cantoni senza CRP / senza CC. Sono altresì riportati i rispettivi valori minimi e massimi.

**Figura 3-1: Effetti del sistema odierno (ATTUALE) e del nuovo modello di compensazione post-riassetto (NUOVO) in valori assoluti\***

Pop. 2011 (UST) in migliaia	Posti nei centri della Confederazione		Casi procedura ampliata		Soccorso d'emergenza		Esecuzione forzata		Asilo / persone ammesse provvisoriamente		Costi netti in milioni di CHF			
	SISTEMA ATTUALE	SISTEMA NUOVO	SISTEMA ATTUALE	SISTEMA NUOVO	SISTEMA ATTUALE	SISTEMA NUOVO	SISTEMA ATTUALE	SISTEMA NUOVO	SISTEMA ATTUALE	SISTEMA NUOVO	SISTEMA ATTUALE		SISTEMA NUOVO	
											Procedure in corso, soccorso d'emergenza, esecuzione allontanamenti Confed.	Totale costi netti	Procedure in corso, soccorso d'emergenza, esecuzione allontanamenti Confed.	Totale costi netti
285	0	0	816	533	487	208	326	163	132	79	176	39	310	21,97
726	244	535	1920	1254	965	417	767	384	398	237	415	459	586	46,85
317	0	0	960	627	542	232	384	192	147	88	207	43	293	24,50
173	0	0	600	392	194	86	240	120	149	88	130	286	183	9,88
461	0	0	1392	909	537	234	556	278	271	162	301	395	425	27,07
71	0	0	240	157	121	52	96	48	33	20	52	10	73	5,19
985	0	260	3336	2179	1397	603	1333	667	553	330	721	599	1017	68,42
257	0	0	864	564	439	188	345	173	119	71	187	35	264	19,80
166	320	352	456	298	146	65	182	91	111	66	99	212	139	8,39
275	0	0	912	596	295	132	365	182	244	145	197	484	278	15,40
618	0	0	1896	1239	1057	452	758	379	287	171	410	85	578	48,10
382	0	0	1224	800	653	279	489	245	178	106	264	52	373	29,59
35	0	0	120	78	61	26	48	24	16	10	26	5	37	2,44
148	0	0	456	298	253	108	182	91	69	41	99	20	139	11,25
36	0	0	120	78	61	26	48	24	17	10	26	6	37	2,48
41	0	0	120	78	71	30	48	24	19	11	26	6	37	2,90
115	0	0	336	220	197	84	134	67	54	32	73	16	102	8,68
337	134	290	840	549	304	137	336	168	277	165	181	570	256	16,84
39	0	0	144	94	67	29	58	29	18	11	31	5	44	2,74
77	0	0	264	172	132	56	106	53	36	21	57	11	81	5,70
53	0	0	192	125	91	39	77	38	25	15	41	7	59	4,42
16	0	0	48	31	27	11	19	10	7	4	10	2	15	1,10
483	170	291	1296	847	711	305	518	259	241	144	280	191	395	29,08
193	0	0	672	439	331	141	269	134	90	54	145	26	205	14,82
252	280	0	576	376	273	122	230	115	221	132	124	435	176	14,19
1392	0	367	4200	2744	1557	674	1679	839	668	398	907	813	1281	78,69
<b>7955</b>	<b>1148</b>	<b>2095</b>	<b>24000</b>	<b>15679</b>	<b>10367</b>	<b>4736</b>	<b>9592</b>	<b>4796</b>	<b>4383</b>	<b>2610</b>	<b>5785</b>	<b>4813</b>	<b>7320</b>	<b>615,98</b>
											<b>103,59</b>	<b>512,39</b>	<b>79,51</b>	<b>444,59</b>

\* Le cifre relative alla situazione ATTUALE si basano su un numero di domande d'asilo pari a 24.000, nel nuovo modello di compensazione post-riassetto si è tenuto conto di una diminuzione delle domande d'asilo a quota 20.000 e di un più elevato tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.



**Figura 3-2: Effetti del sistema odierno (ATTUALE) e del nuovo modello di compensazione post-riassetto (NUOVO) in valori relativi alla popolazione**

	Pop. 2011 (UST) in migliaia	Posti nei centri della Confederazione ogni mille abitanti		Casi procedura ampliata ogni mille abitanti		Soccorso d'emergenza ogni mille abitanti		Esecuzione forzata ogni mille abitanti		Asilo / persone ammesse provvisoriamente ogni mille abitanti		Costi netti in CHF per abitante						
		SISTEMA ATTUALE		SISTEMA NUOVO		SISTEMA ATTUALE		SISTEMA NUOVO		SISTEMA ATTUALE		SISTEMA NUOVO		SISTEMA ATTUALE		SISTEMA NUOVO		
		CP	CR	Personi	N. effettivo	Personi	N. effettivo	Personi	N. effettivo	Personi	N. effettivo	Personi	N. effettivo	Procedure in integrazione d'emergenza, allontanamenti competenza Confed.	Totale costi netti	Procedure in integrazione d'emergenza, allontanamenti competenza Confed.	Totale costi netti	
Friburgo	285	0.00	0.00	2.87	1.87	1.15	0.57	0.46	0.28	0.62	0.14	0.87	1.09	11.28	61.19	72.47	6.83	70.34
Vaud	726	0.34	0.74	2.64	1.73	1.06	0.53	0.55	0.33	0.57	0.63	0.81	0.83	11.72	56.47	68.19	10.67	53.86
Vallée	317	0.00	0.00	3.03	1.98	1.21	0.61	0.46	0.28	0.65	0.14	0.92	1.09	12.10	64.66	76.76	6.95	70.34
Neuchâtel	173	0.00	0.00	3.46	2.26	1.12	0.50	0.86	0.51	0.75	1.65	1.06	0.66	13.12	73.96	87.08	14.64	42.40
Ginevra	461	0.00	0.00	3.02	1.97	1.17	0.51	1.21	0.60	0.65	0.86	0.92	0.72	14.28	64.54	78.82	12.01	46.77
Giura	71	0.00	0.00	3.40	2.22	1.71	0.73	1.36	0.46	0.74	0.14	1.04	1.08	10.03	72.68	82.71	3.24	70.34
Berna	985	0.00	0.26	3.39	2.21	1.42	0.61	0.68	0.33	0.73	0.61	1.03	0.89	16.25	72.31	88.56	12.03	57.43
Basilea Città	257	0.00	0.00	3.36	2.20	1.71	0.73	1.34	0.67	0.46	0.28	1.03	1.09	13.31	71.78	85.08	6.70	70.34
Basilea Campagna	186	1.72	1.89	2.45	1.60	0.78	0.35	0.98	0.49	0.60	1.14	0.75	0.48	14.20	52.26	66.46	14.20	30.85
Argovia	275	0.00	0.00	3.31	2.16	1.07	0.48	1.32	0.66	0.89	0.53	1.01	0.62	13.17	70.70	83.87	15.87	40.04
Lucerna	618	0.00	0.00	3.07	2.00	1.71	0.73	1.23	0.61	0.46	0.14	0.94	1.09	12.79	66.47	78.25	7.47	70.34
Uri	382	0.00	0.00	3.20	2.09	1.71	0.73	1.28	0.64	0.46	0.14	0.88	1.09	13.05	68.41	81.46	7.13	70.34
Svitto	35	0.00	0.00	3.39	2.21	1.71	0.73	1.35	0.68	0.46	0.28	1.03	1.09	5.24	72.37	77.62	-1.48	70.34
Obvaldo	148	0.00	0.00	3.08	2.01	1.71	0.73	1.23	0.62	0.46	0.14	0.94	1.09	11.13	68.82	76.95	5.74	70.34
Nidvaldo	36	0.00	0.00	3.34	2.18	1.71	0.73	1.34	0.67	0.46	0.28	1.02	1.09	5.17	71.36	76.53	-1.35	70.34
Zugo	41	0.00	0.00	2.91	1.90	1.71	0.73	1.16	0.58	0.46	0.14	0.89	1.09	4.49	62.03	66.53	-0.13	70.34
Ticino	115	0.00	0.00	2.92	1.91	1.71	0.73	1.17	0.58	0.46	0.14	0.89	1.09	9.77	62.32	72.09	5.09	70.34
Glarona	337	0.40	0.86	2.49	1.63	0.90	0.41	1.00	0.50	0.82	1.69	0.76	0.52	10.67	53.23	63.90	16.23	33.75
Scafusa	39	0.00	0.00	3.67	2.40	1.71	0.73	1.47	0.73	0.46	0.14	1.12	1.09	7.40	78.43	85.82	-0.56	70.34
Appenzello Esterno	77	0.00	0.00	3.42	2.24	1.71	0.73	1.37	0.68	0.46	0.14	1.04	1.09	10.53	73.10	83.63	3.65	70.34
Appenzello Interno	53	0.00	0.00	3.60	2.35	1.71	0.73	1.44	0.72	0.46	0.14	1.10	1.09	9.35	76.91	86.26	1.71	70.34
San Gallo	16	0.00	0.00	3.06	2.00	1.71	0.73	1.22	0.61	0.46	0.14	0.93	1.09	-8.11	65.27	57.16	-13.39	70.34
Grigioni	483	0.35	0.60	2.68	1.75	1.47	0.63	1.07	0.54	0.50	0.40	0.82	0.93	11.69	57.26	68.95	9.11	60.18
Turgovia	193	0.00	0.00	3.47	2.27	1.71	0.73	1.39	0.69	0.46	0.14	1.06	1.09	13.37	74.18	87.55	6.27	70.34
Zurigo	252	1.11	0.00	2.29	1.49	1.08	0.48	0.91	0.46	0.88	1.73	0.70	0.63	10.87	48.80	59.67	15.99	40.73
Zurigo	1392	0.00	0.26	3.02	1.97	1.12	0.48	1.21	0.60	0.48	0.29	0.92	0.71	14.74	64.40	79.14	10.71	45.81
<b>Ø tutti i Cantoni</b>	<b>7955</b>			<b>3.02</b>	<b>1.97</b>	<b>1.38</b>	<b>0.60</b>	<b>1.21</b>	<b>0.60</b>	<b>0.55</b>	<b>0.33</b>	<b>0.92</b>	<b>0.86</b>	<b>13.02</b>	<b>64.41</b>	<b>77.44</b>	<b>10.00</b>	<b>55.89</b>
<b>Ø Cantoni con CRP / con CC</b>	<b>1984</b>			<b>2.56</b>	<b>1.68</b>	<b>1.21</b>	<b>0.53</b>	<b>1.02</b>	<b>0.51</b>	<b>0.63</b>	<b>0.37</b>	<b>0.78</b>	<b>0.75</b>	<b>11.66</b>	<b>54.74</b>	<b>66.40</b>	<b>12.19</b>	<b>48.16</b>
<b>Ø Cantoni senza CRP / con CC</b>	<b>3287</b>			<b>3.18</b>	<b>2.08</b>	<b>1.21</b>	<b>0.53</b>	<b>1.27</b>	<b>0.63</b>	<b>0.57</b>	<b>0.34</b>	<b>0.97</b>	<b>0.75</b>	<b>14.91</b>	<b>67.82</b>	<b>82.73</b>	<b>11.93</b>	<b>48.76</b>
<b>Ø Cantoni senza CRP / senza CC</b>	<b>2684</b>			<b>3.16</b>	<b>2.06</b>	<b>1.71</b>	<b>0.73</b>	<b>1.26</b>	<b>0.63</b>	<b>0.46</b>	<b>0.28</b>	<b>0.96</b>	<b>1.09</b>	<b>11.72</b>	<b>67.40</b>	<b>79.11</b>	<b>6.01</b>	<b>70.34</b>
<b>Min.</b>		0.00	0.00	2.29	1.49	0.78	0.35	0.91	0.46	0.46	0.28	0.70	0.48	-8.11	48.80	57.16	-13.39	30.85
<b>Max.</b>		1.72	1.89	3.67	2.40	1.71	0.73	1.47	0.73	0.89	0.53	1.12	1.09	16.25	78.43	88.56	16.23	70.34
<b>Differenza tra min. e max.</b>		1.72	1.89	1.39	0.91	0.93	0.38	0.55	0.28	0.42	0.25	0.42	0.61	24.36	29.63	31.40	29.62	39.49

\* Le cifre relative alla situazione ATTUALE si basano su un numero di domande d'asilo pari a 24.000, nel nuovo modello di compensazione post-riassetto si è tenuto conto di una diminuzione delle domande d'asilo a quota 20.000 e di un più elevato tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

## 3.2 Altri modelli di compensazione analizzati

### 3.2.1 Modelli di compensazione analizzati

Lo schema riportato nella figura 3-3 presenta una selezione dei modelli di compensazione analizzati e i rispettivi metodi di calcolo:

**Figura 3-3: Modelli di compensazione analizzati**

	Modello 1: variante di riferimento senza compensazione	Modello 2: compensazioni basate su di- sposizioni tran- sitorie	Modello 3: modello di compensazione basato sui costi	Modello 4: modello di compensazione basato sui costi, con compensa- zione maggio- rata per i Cantoni dotati di aero- porto	Nuovo modello di compensa- zione post- riassetto
Contingente base di casi attribuiti in procedura ampliata	0%	10%	10%	10%	10%
Costi legati alla sede d'ubicazione	0%	100%	15%	15%	20%
- Detrazione per ciascun posto nei centri di pro- cedura e di rimpatrio	0%	200%	30%	30%	40%
- Detrazione per ciascun posto nei centri speciali					
Costi legati ai casi - Detrazione per ciascuna persona attribuita a un centro di rimpatrio <sup>55</sup>	0%	20% *	25%	25%	15%
Cantoni dotati di aero- porto	0%	20%	3.5%	20%	10%
- Detrazione per ciascun rimpatrio controllato					

\* Questo tipo di detrazione non esiste nelle attuali regolamentazioni.

<sup>55</sup> Questa detrazione serve a compensare i Cantoni di ubicazione per l'esecuzione delle decisioni di allontanamento a partire dal centro di rimpatrio. Secondo la griglia quantitativa (cfr. figura 1-1 a pag. 4) l'esecuzione dell'allontanamento per i casi in procedura celere e i casi Dublino deve in linea generale avvenire a partire da un centro di rimpatrio. Se la decisione di allontanamento deve partire da un centro di procedura, la detrazione per i casi in procedura ampliata deve essere attribuita al rispettivo Cantone d'ubicazione.

**a) Variante di riferimento (modello 1)**

Il modello 1 viene utilizzato a fini comparativi. Prendendo come spunto questa variante di riferimento, si intendono illustrare gli oneri che deriverebbero per i Cantoni che si sono assunti compiti differenti se rinunciassero a qualsiasi tipo di compensazione. La variante di riferimento non è considerata nel seguente confronto dei modelli di compensazione.

**b) Compensazioni basate sulle disposizioni transitorie (modello 2)**

Nel modello 2 sono previste detrazioni relativamente alte che, in termini di costi, determinano un carico supplementare relativamente più alto per i Cantoni non dotati di un centro della Confederazione. Per la compensazione dei costi legati alla sede d'ubicazione (per ciascun posto in un centro della Confederazione) e per i Cantoni dotati di aeroporto (per l'organizzazione a terra di partenze controllate), questa variante si basa sulla prassi attuale in conformità alle decisioni della CDDGP e della CDOS. La detrazione dei costi legati ai casi (per ciascuna persona attribuita a un centro di rimpatrio) oggi non esiste e si basa sulle discussioni condotte in seno al comitato in materia di aumento delle detrazioni future. Questa variante permette di evidenziare gli effetti prodotti da un modello di compensazione basato sulle riduzioni attualmente previste per gli alloggi temporanei e sugli accordi sulle prestazioni in corso con i Cantoni dotati di aeroporto.

**c) Modello di compensazione basato sui costi (modello 3)**

Nel modello 3 le detrazioni sono state definite in modo che risulti una ripartizione dei costi netti tale da assicurare un incentivo finanziario ai Cantoni che offrono prestazioni speciali, che tuttavia è meno marcato di quello previsto dal modello 2. In questo modo si intende onorare l'impegno derivante dai compiti connessi con le sedi di ubicazione, che si rende necessario in materia di relazioni pubbliche, creazione dell'accettazione politica e messa a disposizione di strutture cantonali. Le detrazioni sono state calcolate con il modello dei costi in modo che l'importo relativo delle detrazioni corrisponda approssimativamente ai costi netti sostenuti per una prestazione speciale. Inoltre in questo modello di compensazione moderato si è tenuto conto che i costi sostenuti dai Cantoni per la presenza di un centro della Confederazione e per l'esecuzione degli allontanamenti sono nettamente inferiori rispetto a quelli relativi al settore dell'integrazione. Il calcolo delle detrazioni è illustrato con maggiore dettaglio nell'exkursus di seguito riportato.

**d) Modello di compensazione basato sui costi con compensazione maggiorata per i Cantoni dotati di aeroporto (modello 4)**

Questo modello di compensazione si basa sul modello 3 che prevede una compensazione basata sui costi. In questo caso si tiene tuttavia presente la compensazione stabilita nell'accordo sulle prestazioni con i Cantoni dotati di aeroporto, pari al 20% (ovvero 0,2 casi) per ciascun rimpatrio controllato.

Nel quadro della ricerca di un nuovo modello di compensazione sono state analizzate, sulla base dei modelli 3 e 4, numerose varianti intermedie che non vengono illustrate nel dettaglio in questa sede. Per maggiori dettagli sul nuovo modello di compensazione si rimanda al paragrafo 6.3 del Rapporto principale.

### 3.2.2 Modelli di compensazione a confronto

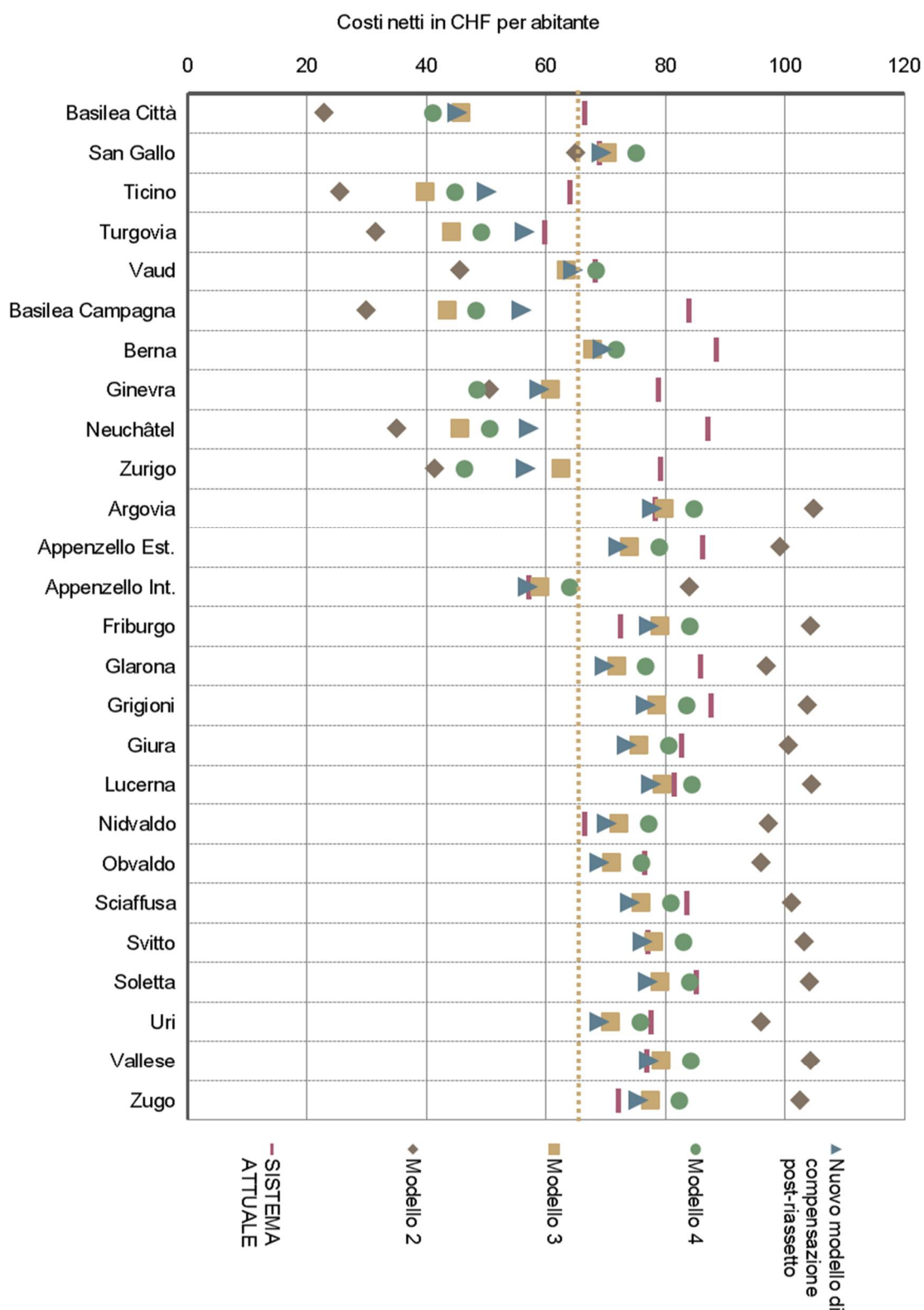
La figura che segue riporta i costi netti per Cantone nella situazione ATTUALE e per tutti i modelli di compensazione post-riassetto. Il quadro che ne emerge, con riferimento agli effetti in termini di compensazione esercitati dai quattro modelli, è sostanzialmente il seguente:

- dopo il riassetto, il valore medio per tutti i Cantoni si attesta a 65,9 CHF pro capite (nella figura, la linea punteggiata color giallo);
- i **Cantoni senza centri della Confederazione** (tutti sotto ZH) si posizionano, con la sola eccezione di AI, al di sopra di tale importo, perché devono farsi carico della compensazione dei Cantoni con centri della Confederazione<sup>56</sup>. I maggiori oneri sono più marcati nel modello 2, mentre nei modelli 3 e 4 e nel nuovo modello di compensazione dopo il riassetto i maggiori oneri grossomodo si equivalgono, essendo pari a circa 7 CHF per abitante.
- nei **Cantoni con centri della Confederazione** (da BS a ZH) l'impegno finanziario pro capite si colloca prevalentemente a sinistra della media (65,5 CHF/pro capite). Solo per SG è superiore a tale valore, a causa del centro di rimpatrio relativamente piccolo che ospita. Per SG il valore è in tutti i modelli inferiore alla rispettiva media dei Cantoni senza centri della Confederazione.

---

<sup>56</sup> Per l'Appenzello Interno il minor aggravio nel nuovo modello dopo il riassetto e nei modelli 3 e 4 deriva principalmente dal contributo fisso relativo agli indennizzi forfettari globali della Confederazione di 336.000 CHF. Ciò comporta, in caso di popolazione numericamente contenuta, un sensibile sgravio in termini di costi netti pro capite. Anche in altri Cantoni il contributo fisso determina un effetto di maggiore sgravio rispetto ai Cantoni di maggiori dimensioni.

**Figura 3-4: Oneri netti a carico dei Cantoni nel sistema ATTUALE e dopo il riassetto, confronto tra i modelli di compensazione analizzati**



Per l'interpretazione dei risultati, i valori numerici rispetto alla situazione ATTUALE sono stati rappresentati graficamente nella seguente figura 3-5, dalla quale è possibile trarre le seguenti conclusioni.

- **Modello 2** - Il mantenimento nel riassetto delle disposizioni transitorie attualmente vigenti farebbe sì che, dopo il riassetto, tutti i Cantoni **senza** centri della Confederazione dovrebbero attendersi costi pro capite maggiori rispetto alla situazione ATTUALE<sup>57</sup>. I maggiori oneri oscillano tra 11 CHF (GL) e 32 CHF (FR) per abitante. A fronte di ciò, tutti i Cantoni **con** centri della Confederazione godrebbero di uno sgravio rispetto alla situazione odierna in misura compresa tra 4 CHF (SG) e 54 CHF (BL) pro capite.
- La compensazione basata sui costi del **modello 3** garantirebbe che - ad eccezione di SG<sup>58</sup> - tutti i Cantoni con centri della Confederazione possano continuare a godere di uno sgravio rispetto alla situazione ATTUALE; allo stesso tempo anche la maggior parte dei Cantoni senza centri della Confederazione potrebbe beneficiare degli effetti del riassetto in termini di diminuzione dei costi.
- La compensazione prevista dal **modello 4** per i Cantoni dotati di aeroporto, maggiore rispetto al modello 3, fa sì che i Cantoni aeroportuali BS, GE e ZH si collochino in posizione migliore rispetto al modello 3<sup>59</sup>. Tutti gli altri Cantoni devono contribuire a sostenere questa maggiore compensazione per i Cantoni dotati di aeroporto, il che comporta che la maggior parte dei Cantoni senza centri della Confederazione dovrebbe aspettarsi nuovamente maggiori costi rispetto alla situazione ATTUALE.
- Nel **nuovo modello di compensazione post-riassetto** proposto, tutti i Cantoni con centri della Confederazione - ad eccezione di SG, che di fatto ottiene un risultato neutro - godono di uno sgravio rispetto alla situazione odierna. Anche dei Cantoni senza centri della Confederazione, solo 4 (FR, NW, VS e ZG) si troverebbero in una situazione leggermente peggiore rispetto a oggi.

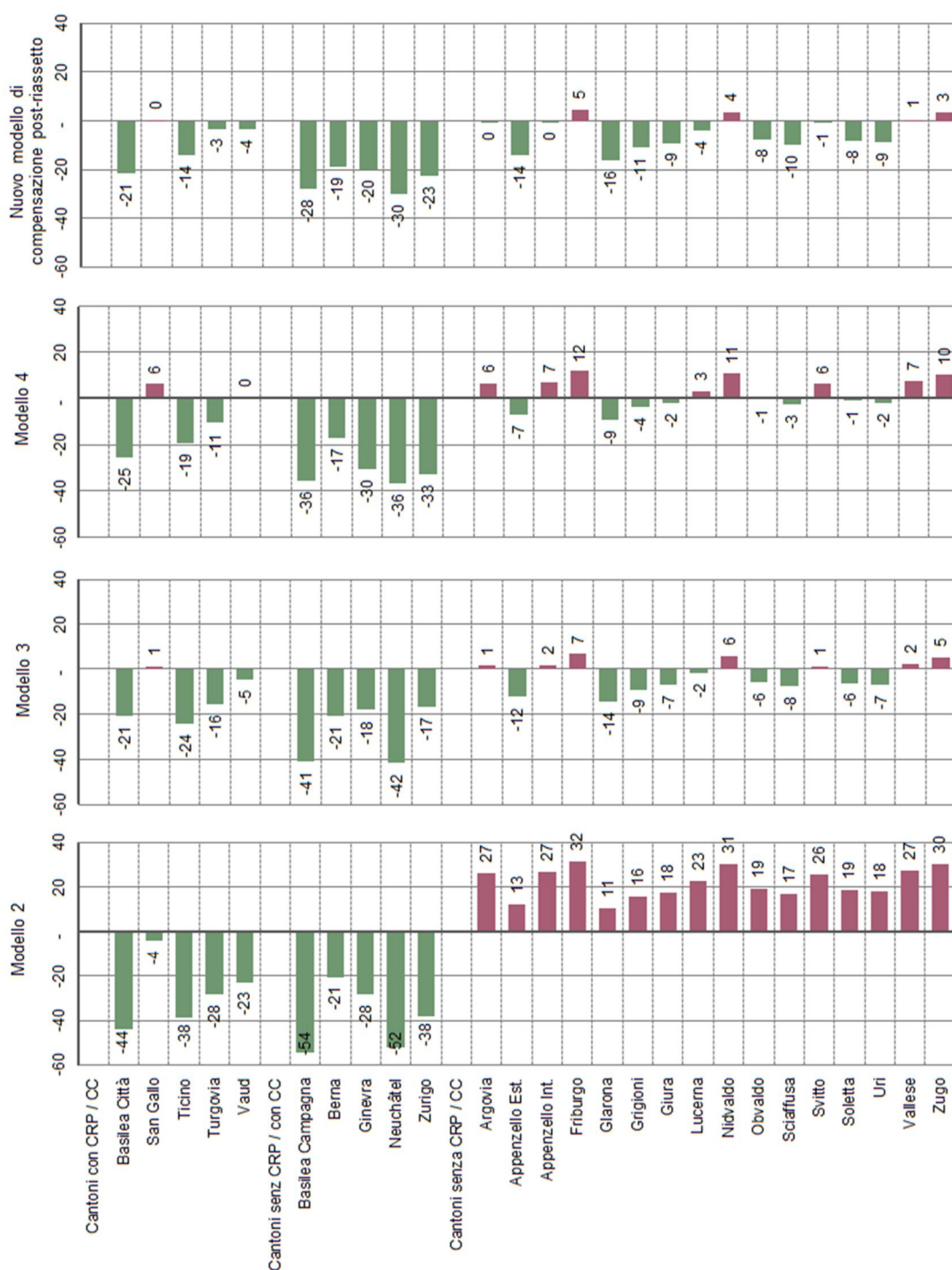
---

<sup>57</sup> A tale proposito richiamiamo l'attenzione sul fatto che i valori dichiarati relativamente alla situazione ATTUALE si basano sull'ipotesi che prevede 24.000 domande d'asilo l'anno. Il numero effettivo di domande negli anni dal 2011 al 2013 è inferiore a questo valore ipotizzato. Di conseguenza anche gli oneri finanziari a carico dei Cantoni sono stati in questi anni inferiori a quelli ipotizzati come riferiti alla situazione ATTUALE.

<sup>58</sup> I maggiori oneri a carico di SG rispetto alla situazione ATTUALE vanno relativizzati nella misura in cui SG mette a disposizione un centro di rimpatrio di dimensioni inferiori - in base alla propria popolazione - alla media.

<sup>59</sup> È interessante notare come il Cantone aeroportuale BE sia peggio posizionato rispetto al modello 3 nonostante la compensazione maggiorata per la presenza dell'aeroporto. Ciò dipende dal fatto che attraverso l'aeroporto di Belp si effettuano pochissime partenze controllate (circa 240 o il 5% di tutte le partenze attraverso gli aeroporti), quindi è contenuta anche la compensazione che Berna otterrebbe per questa prestazione. A fronte di ciò, Berna deve partecipare alla compensazione di tutti gli altri Cantoni aeroportuali in proporzione alla sua popolazione (quasi il 12,4%). Berna non beneficia dunque, a causa dell'esigua percentuale di partenze, di alcuno sgravio in termini netti a seguito della compensazione per la presenza dell'aeroporto, ma piuttosto subisce maggiori oneri.

**Figura 3-5: Variazione dei costi netti rispetto al sistema ATTUALE per ciascun modello di compensazione (in CHF per abitante)**



La seguente figura sintetizza le argomentazioni precedentemente svolte in ordine ai minori/maggiori oneri per i Cantoni per ciascun modello di compensazione. Il numero di Cantoni con minori oneri è contrassegnato da un segno meno (-) e il numero di Cantoni con maggiori oneri con un segno più (+). Si osserva come nel nuovo modello di compensazione, il riassetto

determinerebbe per la maggior parte dei Cantoni (in tutto 21) uno sgravio rispetto alla situazione odierna. Nel modello 3 tali Cantoni sono 18, nel modello 4 sono 17 e nel modello 2 il loro numero si riduce ai 10 Cantoni dotati di centri della Confederazione.

**Figura 3-6: Numero di Cantoni con minori/maggiori oneri rispetto alla situazione ATTUALE**

	<b>Modello 2</b>	<b>Modello 3</b>	<b>Modello 4</b>	<b>Nuovo modello di compensazione dopo il riassetto</b>
Cantoni con CRP / con CC	-5 / 0	-4 / +1	-3 / +2	-4 / +1
Cantoni senza CRP / con CC	-5 / 0	-5 / 0	-5 / 0	-5 / 0
Cantoni senza CRP / senza CC	0 / +16	-9 / +7	-9 / +7	-12 / +4
<b>Totale</b>	<b>-10 / +16</b>	<b>-18 / +8</b>	<b>-17 / +9</b>	<b>-21 / +5</b>



## 4 Allegato D: Forme di cooperazione in essere nei Cantoni nel settore dell'asilo, della polizia e della giustizia

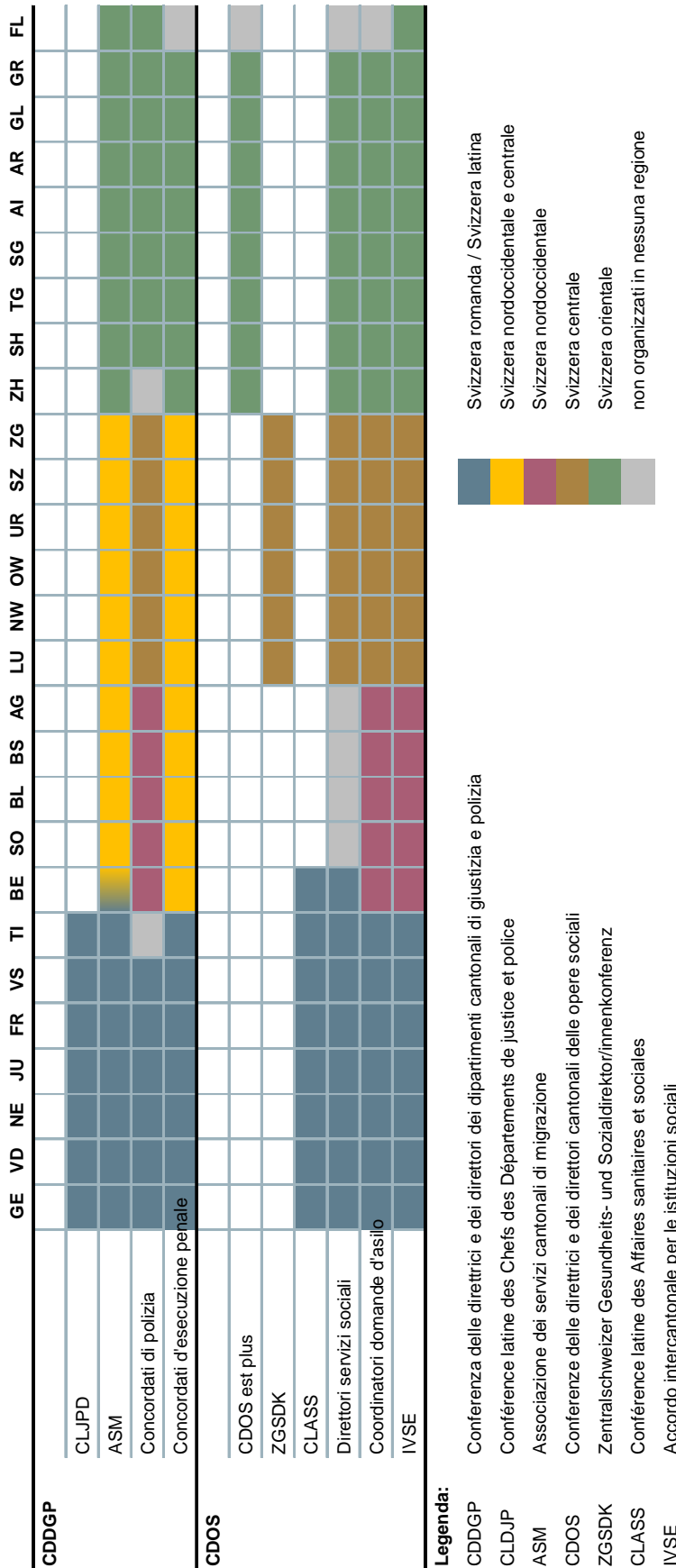
Il presente allegato fornisce una breve panoramica delle strutture cooperative in essere nel Cantone nei settori della migrazione, del sociale, della giustizia e della polizia. I Concordati di cui alla figura 4-1 sono suddivisi in base alle due principali forme di cooperazione a livello governativo:

- CDDGP: Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia;
- CDOS: Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali.

La panoramica indica quanto segue:

- a livello governativo la CDDGP dispone solo di una Conferenza regionale dei Cantoni latini. Le direttrici e i direttori (della sanità e) delle opere sociali sono però organizzati anche a livello regionale. Solo la Svizzera nordoccidentale non è formalmente organizzata in una conferenza regionale;
- i direttori d'ufficio e i concordati sono solitamente organizzati in 3-4 regioni. Di norma tutti i Cantoni sono associati a una regione. Costituiscono eccezioni a questa regola il Cantone di Zurigo e il Ticino per quanto riguarda i concordati di polizia e i Cantoni della Svizzera nordoccidentale (SO, BL, BS e AG) per quel che concerne i direttori dei servizi sociali;
- il Cantone di Berna può essere associato - a seconda dei casi - ai Cantoni della Svizzera romanda o nordoccidentale o nordoccidentale e centrale. Nell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione e per quanto riguarda i concordati di polizia il Cantone di Berna appartiene addirittura a due regioni;
- i Cantoni della Svizzera nordoccidentale e centrale cooperano talvolta nell'ambito di una più ampia Conferenza, altre volte formano ciascuno una propria Conferenza.

Figura 4-1: Strutture regionali di cooperazione nell'ambito della CDDGP e della CDOS



## 5 Allegato E: Analisi dettagliata della capacità del sistema di reagire alle fluttuazioni

Il calcolo del fabbisogno in termini di alloggi si basa sull'ipotesi che ogni anno vengano presentate 24.000 domande d'asilo, la cui composizione (Paesi di provenienza, complessità delle domande, ecc.) corrisponda a quella degli anni compresi tra il 2009 e il 2012.

Il numero di domande d'asilo presentate in Svizzera è soggetto a forti fluttuazioni. Negli ultimi 20 anni è oscillato tra 10.795 (2005) e 47.513 (1999). Il nuovo sistema dovrà essere in grado di far fronte alle possibili fluttuazioni. Non potrà tuttavia essere strutturato in modo da assorbire i valori estremi attesi ogni 20-30 anni (come negli anni 1998 e 1999). In tali straordinarie circostanze dovranno trovare applicazione le misure previste dal piano d'emergenza in materia di asilo.

Nel prosieguo si illustra come il sistema reagisce alle fluttuazioni nel range di domande compreso tra 10.000 e 34.000. In un secondo passaggio si spiega come il sistema reagisce a una significativa variazione nella composizione delle domande.

### 5.1 Risorse umane

Allo scopo di rispettare la durata prevista per l'iter e perché gli alloggi della Confederazione siano effettivamente sufficienti per un determinato numero di domande in entrata entro il range di fluttuazione, si deve garantire che l'UFM disponga anche del personale qualificato (inclusi gli interpreti) necessario per l'evasione delle domande. Diversamente, sussiste il rischio che l'improvviso aumento delle domande d'asilo (entro il range di fluttuazione) possa rapidamente comportare grossi volumi di arretrati e che i posti nei centri della Confederazione si esauriscano in pochi mesi. Questa limitazione vale anche per tutte le situazioni descritte nelle pagine che seguono.

In particolare, per un numero annuo di domande d'asilo sensibilmente inferiore a 20.000 sarebbe inevitabile ricorrere a una consistente riduzione del personale. A tale riguardo sarebbe opportuno fare in modo che vada perduto quanto meno know how possibile. L'esperienza degli ultimi anni indica inoltre che l'intervallo di tempo tra l'aumento delle domande d'asilo e il momento in cui l'ulteriore personale impiegato diventa operativo è nel migliore dei casi di un anno. Un periodo troppo lungo per garantire la capacità del sistema di reagire alle fluttuazioni. A questo riguardo è necessario trovare un'alternativa, ad es. si potrebbe reintrodurre il cosiddetto sistema della disponibilità strategica a fornire prestazioni<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Nell'ambito del sistema della "disponibilità strategica a fornire prestazioni", l'UFM avrebbe la possibilità - in caso di aumento del numero di domande - di reclutare personale in via temporanea fino a concorrenza di un tetto massimo da stabilire - senza dover chiedere il consenso del Consiglio federale o del Parlamento. In questo modo l'incremento dell'organico potrebbe avvenire in modo molto più rapido.

La mole di lavoro a carico delle singole sezioni dell'UFM a seguito dell'aumento delle domande d'asilo non cresce in maniera omogenea. Dapprima si verifica un maggiore fabbisogno di risorse umane nei CRP (fase preparatoria, procedura celere) e per le procedure Dublino, poi per le procedure ampliate e infine nel settore del ritorno. Al fine di far fronte a questa situazione, l'UFM ha bisogno di personale che sia in grado di passare da un settore all'altro senza necessità di un'ulteriore opera di formazione.

## **5.2 Fluttuazioni nel numero di domande d'asilo (con composizione costante per tipologia)**

### **5.2.1 Aumento delle domande a più di 24.000 l'anno**

Per 24.000 richiedenti l'asilo la Confederazione necessita di 4.175 posti nei suoi centri. I Cantoni hanno bisogno di 5.050 posti nelle proprie strutture d'accoglienza. Nei centri della Confederazione sono previsti 5.000 posti, ciò significa che possono accogliere fino a 29.000 richiedenti l'asilo l'anno (ipotizzando che la durata prevista per la procedura possa essere rispettata anche in caso di aumentato numero di domande). I Cantoni avrebbero bisogno, per 29.000 domande, di circa 6.100 posti nelle loro strutture di accoglienza. In caso di aumento delle domande fino a un numero pari a 29.000 all'anno, gli alloggi disponibili sono sufficienti, per cui i Cantoni non sarebbero sottoposti a un carico sproporzionato. Il tutto sempre a condizione che la distribuzione dei richiedenti l'asilo sia effettuata come da programma, ossia che la Confederazione non utilizzi tutti i posti disponibili nei propri centri, ma ne mantenga libera una parte in modo da far fronte ad aumenti improvvisi da un mese all'altro.

Per un numero di domande d'asilo compreso tra 29.000 e 34.000 l'anno, la capacità di alloggio attuale della Confederazione non sarebbe sufficiente ad accogliere la "quota spettante" di richiedenti l'asilo. Si verificherebbe così una situazione particolare. In questo caso l'UFM predisporrebbe la propria strategia di evasione delle domande in modo da rendere possibile decisioni ed esecuzioni rapide per il maggior numero possibile di domande d'asilo. Nel concreto ciò potrebbe significare che nell'ambito della procedura celere verrebbero evase prioritariamente le domande delle persone il cui allontanamento può essere eseguito rapidamente, quindi delle persone per le quali il periodo di permanenza in Svizzera sarà prevedibilmente inferiore alla media che si registra per le procedure celeri. A seconda del Paese d'origine potrebbe però essere accorciata anche la fase preparatoria (ad es. per i Paesi balcanici). Con l'adozione di tali misure l'UFM potrebbe essere in grado di assorbire a breve-medio termine, in caso di aumento delle domande entro questo range e di un numero sufficiente di pratiche delle categorie sopra delineate, i maggiori oneri a carico dei Cantoni. In tal caso all'interno dell'UFM, singole sezioni (ad esempio) che in condizioni di normalità si occupano della procedura ampliata dovrebbero assumere funzioni diverse (cooperando alla fase preparatoria, alla gestione delle procedure Dublino o delle procedure celeri).

<b>Strategia di evasione delle domande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casi Dublino: gestione di tutti i casi con procedura celere/esecuzione a partire dal centro della Confederazione</li> <li>• Domande senza ulteriori chiarimenti: trattamento con procedura celere/esecuzione a partire dal centro della Confederazione ove possibile per ragioni di capacità di alloggio. Qualora tale capacità non sia sufficiente, si effettua la riassegnazione alla procedura ampliata e all'accoglienza da parte dei Cantoni. Prioritariamente sono gestiti i casi in cui l'allontanamento è rapidamente eseguibile. Eventuale abbreviazione della fase preparatoria.</li> <li>• Ultima priorità per i casi con procedura ampliata. Eventuale rinuncia temporanea alle audizioni per i casi gestiti con procedura ampliata.</li> </ul>
<b>Aumento della capacità di alloggio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'UFM ha a disposizione alloggi di riserva utilizzabili temporaneamente in caso di bisogno (cfr. Misura 12 Piano d'emergenza).</li> </ul>
<b>Potenziamento delle risorse umane</b>	<p>Fino all'assegnazione di personale supplementare, le risorse umane disponibili sono impiegate con flessibilità, ad es.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• personale impiegato nel settore del ritorno e in altri settori dell'UFM viene utilizzato nella fase preparatoria</li> </ul>
<b>Significato per i Cantoni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alla procedura ampliata sono assegnate anche persone la cui domanda verrebbe normalmente gestita con procedura celere; quindi aumenta la percentuale di persone il cui allontanamento deve essere eseguito dai Cantoni che non ospitano un centro di accoglienza.</li> <li>• Le persone con procedura ampliata attendono più a lungo la decisione, le misure per l'integrazione possono talvolta essere attuate solo successivamente.</li> <li>• Grazie alle misure adottate dall'UFM non è possibile evitare, in un range compreso tra 29.000 e 34.000 domande, maggiori oneri per i Cantoni, ma si può però spostare indietro di qualche mese il momento di inizio di questa maggior sollecitazione, di modo che i Cantoni abbiano a disposizione un certo lasso di tempo per prepararsi.</li> </ul>

In caso di un numero di domande superiore a 34.000 si presenterebbe una situazione straordinaria, in cui dovrebbero trovare applicazione le misure previste dal piano di emergenza.

### 5.2.2 Diminuzione delle domande d'asilo a meno di 20.000 all'anno

Se dovessero essere presentate domande d'asilo in numero decisamente inferiore a 24.000, ci sarebbe sia sul versante federale che su quello dei Cantoni un cospicuo esubero di alloggi. Ciò consentirebbe teoricamente alla Confederazione di accogliere nei propri alloggi anche (gran) parte dei richiedenti l'asilo con procedura ampliata. Tuttavia, ai fini della distribuzione degli oneri tra Confederazione, Cantoni e Comuni, anche in questa situazione non si dovrebbe prescindere dalla prassi che prevede di accogliere nei Cantoni le persone con procedura ampliata.

*Evitare la chiusura dei centri:* l'esperienza insegna che riaprire dopo un po' di tempo i centri che erano stati definitivamente abbandonati spesso comporta problemi e cospicui oneri finanziari. Il definitivo smantellamento di alloggi o la chiusura di un centro della Confederazione dovrebbe perciò essere evitato anche in caso di un numero di domande in entrata sensibilmente inferiore a 20.000. In luogo della chiusura di singoli alloggi federali si potrebbe ipotizzare l'utilizzo alternato degli alloggi disponibili. Sono attualmente in corso negoziati tra UFM e DDPS riguardo a un accordo per la predisposizione, la gestione e l'utilizzo di alloggi di riserva o alloggi temporaneamente non utilizzati dall'UFM. Un'opzione potrebbe consistere nell'acquisto da parte dell'UFM di una parte degli alloggi o nella stipula di contratti di locazione di lungo periodo. A tale riguardo l'UFM stesso potrebbe stabilire se e in che modo gli alloggi potrebbero essere temporaneamente destinati ad altro uso in caso di diminuzione delle domande d'asilo.

I centri di procedura non devono invece essere chiusi nemmeno in caso di un numero di domande ridotto al minimo.

Se il numero di domande d'asilo dovesse scendere per diversi anni intorno o sotto la quota di 10.000, la chiusura di singoli centri della Confederazione sarebbe inevitabile.

### 5.3 Fluttuazioni nella composizione delle domande d'asilo per tipologia

#### 5.3.1 Aumento della percentuale di casi Dublino

Se la percentuale di potenziali casi Dublino supera sensibilmente la quota del 40% posta a base del modello di calcolo, cresce parallelamente e rapidamente anche il grado di utilizzo degli alloggi federali.

Percentuale di casi Dublino	100% utilizzo alloggi federali per x domande d'asilo all'anno		
	<i>Percentuale procedure celeri</i>		
	<i>20%</i>	<i>15%</i>	<i>10%</i>
30%	31.000	33.000	35.500
40%	29.000	30.500	32.500
50%	27.500	28.000	29.500
60%	25.500	26.000	27.500
70%	23.500	24.000	25.500

Esempio di lettura dei dati: con una percentuale di domande Dublino pari al 50%, in Svizzera potrebbero essere presentate - con una percentuale del 15% di persone con procedura celere - fino a 28.000 domande d'asilo l'anno, senza eccessivi oneri per i Cantoni relativamente agli alloggi.

In caso di utilizzo di tutti gli alloggi della Confederazione, i casi Dublino o le persone destinatarie di decisione negativa nell'ambito di una procedura celere dovrebbero essere attribuite a un Cantone. Al tempo stesso ci sarebbero meno persone con procedura ampliata, per cui su questo fronte sarebbero attribuite ai Cantoni meno persone.

L'UFM potrebbe garantire, per mezzo dell'impiego temporaneo di sezioni che si occupano della procedura ampliata nei casi Dublino, che siano rispettati i termini previsti. Un più celere svolgimento dell'intero processo Dublino, incluso il ritrasferimento al competente Stato Dublino, non sarebbe invece possibile.

<b>Strategia di evasione delle domande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casi Dublino: gestione di tutti i casi con procedura celere/esecuzione a partire dal centro della Confederazione</li> <li>• Domande senza ulteriori chiarimenti: trattamento con procedura celere/esecuzione a partire dal centro della Confederazione ove possibile per ragioni di capacità di alloggio. Qualora tale capacità non sia sufficiente, si procede alla riassegnazione alla procedura ampliata e all'accoglienza da parte dei Cantoni. Prioritariamente sono gestiti i casi in cui l'allontanamento è rapidamente eseguibile.</li> </ul>
<b>Aumento della capacità di alloggio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'UFM ha a disposizione alloggi di riserva utilizzabili temporaneamente in caso di bisogno (cfr. Misura 12 Piano d'emergenza).</li> <li>• Utilizzo di centri cantonali (ai Cantoni sono destinati meno casi con procedura ampliata e quindi si liberano posti).</li> </ul>
<b>Dislocazione delle risorse umane</b>	<p>Le risorse umane disponibili sono impiegate con flessibilità, ad es.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• personale impiegato nel settore delle procedure d'asilo viene utilizzato nelle procedure Dublino.</li> </ul>
<b>Significato per i Cantoni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alla procedura ampliata sono attribuite anche persone la cui domanda verrebbe normalmente gestita con procedura celere; quindi aumenta la percentuale di persone il cui allontanamento deve essere eseguito dai Cantoni che non ospitano un centro di accoglienza.</li> </ul>

### 5.3.2 Aumento della percentuale di procedure celeri

La ricaduta in termini di capacità di alloggio della Confederazione è - a causa dell'analoga durata del soggiorno - la stessa che si verifica in caso di aumento percentuale delle procedure Dublino. Gli alloggi verrebbero tutti occupati in tempi relativamente brevi. L'UFM dovrebbe dare alloggio nei Cantoni alle persone destinatarie di decisione negativa nell'ambito di una procedura celere oppure gestire con procedura ampliata un maggior numero di persone che in condizioni "normali" sarebbero assegnate alla procedura celere. Ciò potrebbe innescare, in base alla situazione di partenza e al Paese di provenienza, un indesiderato effetto di attrazione.

<b>Strategia di evasione delle domande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casi Dublino: gestione di tutti i casi con procedura celere/esecuzione a partire dal centro della Confederazione</li> <li>• Domande senza ulteriori chiarimenti: trattamento con procedura celere/esecuzione a partire dal centro della Confederazione ove possibile per ragioni di capacità di alloggio. Qualora tale capacità non sia sufficiente, si effettua la riassegnazione alla procedura ampliata e all'accoglienza da parte dei Cantoni. Prioritariamente sono gestiti i casi in cui l'allontanamento è rapidamente eseguibile.</li> </ul>
--	---

<b>Aumento della capacità di alloggio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'UFM ha a disposizione alloggi di riserva utilizzabili temporaneamente in caso di bisogno (cfr. Misura 12 Piano d'emergenza).</li> </ul>
<b>Dislocazione delle risorse umane</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personale dedicato alla procedura ampliata e da altri ambiti dell'UFM viene impiegato nella procedura cadenzata.</li> </ul>
<b>Significato per i Cantoni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alla procedura ampliata sono attribuite anche persone la cui domanda verrebbe normalmente gestita con procedura celere; quindi aumenta la percentuale di persone il cui allontanamento deve essere eseguito dai Cantoni che non ospitano un centro di accoglienza.</li> </ul>

### 5.3.3 Aumento della percentuale di persone con procedura ampliata

L'aumento della percentuale di persone con procedura ampliata comporterebbe, a parità di numero di domande, un aumento del numero di persone attribuite ai Cantoni. I centri della Confederazione sarebbero poco utilizzati, in quanto vi sarebbe un numero inferiore di persone in procedura celere e/o Dublino. In ogni caso in tale situazione una parte delle persone con procedura ampliata potrebbe rimanere, per l'intera durata della procedura, nei centri della Confederazione. Questa soluzione andrebbe perseguita al fine di mantenere costante la proporzione di distribuzione degli oneri tra Confederazione e Cantoni.

### 5.4 Possibili azioni per aumentare la flessibilità dell'UFM nell'impiego del personale

- Reintroduzione del sistema della "disponibilità strategica a fornire prestazioni".
- Introduzione dell'orario di lavoro calcolato su base annuale.
- Destinazione di ogni persona di nuova assunzione a due funzioni (ad es. fase preparatoria e ritorno, procedura celere e procedura ampliata) e consegna di un apposito mansionario in cui sia prescritta la doppia funzione.
- Le persone con doppia funzione (come da mansionario) passano, in condizioni normali di servizio, ogni sei mesi da una funzione all'altra, lavorando ad es. sei mesi in un'unità che si occupa del ritorno e poi altri sei mesi occupandosi della fase preparatoria, per poi tornare a lavorare sei mesi nell'ambito del ritorno, ecc. --> rotazione del lavoro istituzionalizzata.
- Reclutamento di personale temporaneo.

### 5.5 Sintesi

Il sistema del riassetto è in grado di reagire a fluttuazioni nel numero annuo di domande d'asilo nell'ambito di un range compreso tra 15.000 e 29.000 se l'UFM ha la possibilità di reclutare rapidamente personale in caso di aumento delle domande e se parte del personale dispone di competenze sufficienti per poter essere impiegato in diversi ambiti. In presenza di queste condizioni, potrebbe essere rispettata la chiave per la ripartizione proporzionale dei richiedenti l'asilo tra gli alloggi della Confederazione e dei Cantoni.



Il sistema è anche in grado di rispondere ai cambiamenti nella composizione delle domande d'asilo. Tuttavia, in funzione dell'evoluzione che si risconterà in merito, la situazione degli alloggi per la Confederazione potrebbe giungere a un punto critico più rapidamente di quanto accada con la composizione attuale.

Nei range compresi tra 10.000 e 15.000 e tra 29.000 e 34.000 domande il sistema giunge ai propri limiti, in particolare se il numero di domande si mantiene entro uno di tali range per diversi anni. Nella fascia compresa tra 10.000 e 15.000 domande costituiscono un problema in termini di risparmio soprattutto il sottoutilizzo degli alloggi e la chiusura di alcuni di essi, dato che in caso di nuovo aumento delle domande d'asilo, gli alloggi chiusi non potrebbero essere senz'altro riaperti e riutilizzati. A tale riguardo è importante che il rapporto tra i richiedenti l'asilo ai quali è stato assegnato un alloggio della Confederazione e quelli ai quali è stato invece assegnato un alloggio cantonale, rimanga uguale, anche se la Confederazione avrebbe sufficienti capacità per accogliere un maggior numero di persone. A tale proposito è cruciale che sia la Confederazione che i Cantoni non abbandonino gli alloggi rimasti vuoti, ma che semplicemente li chiudano temporaneamente o li impieghino diversamente. In questo modo si potrebbe da un lato garantire che la Confederazione, in caso di improvviso aumento delle domande, non debba attribuire in poco tempo ai Cantoni un numero sproporzionato di richiedenti l'asilo, ma che per un periodo di tre-sei mesi riesca a svolgere una funzione cuscinetto. D'altro canto i Cantoni disporrebbero degli alloggi necessari per accogliere la quota loro spettante di richiedenti. A tale riguardo sono in corso negoziati tra UFM e DDPS.

In caso di un numero di domande d'asilo compreso tra 29.000 e 34.000 gli alloggi a disposizione della Confederazione non sarebbero più sufficienti a coprire la quota di richiedenti l'asilo ad essa spettante. L'UFM dovrebbe in tal caso - oltre a predisporre quanto più rapidamente possibile nuovi alloggi e reclutare nuovo personale - modificare le proprie prassi concernenti decisioni e priorità allo scopo di contenere quanto più possibile i maggiori oneri a carico dei Cantoni, quantomeno nella fase iniziale dell'aumento delle domande.

Il sistema non è in grado di far fronte a un numero annuale di domande d'asilo superiore a 34.000 o inferiore a 10.000.