



# **Ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni**

## **Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 21 febbraio 2025

---

## L'essenziale in breve

*Le persone che presentano una domanda d'asilo in Svizzera sono inizialmente collocate in un centro della Confederazione (centro federale d'asilo, CFA). La durata massima di un soggiorno in un CFA è di 140 giorni. Se nel frattempo la persona non ha lasciato la Svizzera, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) la attribuisce a un Cantone al più tardi allo scadere di questo termine. La ripartizione viene fatta in linea di massima proporzionalmente alla popolazione cantonale. Si tiene conto però anche di altri criteri come la nazionalità, il bisogno di assistenza e le relazioni familiari. L'attuale processo di ripartizione dei richiedenti l'asilo è stato in più occasioni criticato dai Cantoni che lo ritengono inadatto. Il motivo principale è che ad alcuni Cantoni vengono attribuiti più richiedenti l'asilo rispetto a quanto previsto secondo la chiave di riparto.*

*In questo contesto, il 24 gennaio 2023 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. Dalla valutazione del CPA è emerso in particolare che le regole sono coerenti e sufficientemente concrete. Anche le procedure funzionano in genere bene. La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è tuttavia inevitabilmente complessa a causa dei numerosi criteri di cui si deve tenere conto. La diversità di tali criteri fa sì che la ripartizione avvenga solo parzialmente in modo proporzionale alla popolazione cantonale. La ripartizione si basa su un algoritmo contenuto nel sistema elettronico della SEM che però non tiene conto di tutti i criteri applicabili e pertanto occorre regolarmente apportare modifiche manuali. Siccome quest'operazione non viene eseguita allo stesso modo in tutti i CFA, possono esserci disparità di trattamento tra i richiedenti l'asilo nel momento della loro attribuzione ai Cantoni.*

*Basandosi sulla valutazione del CPA, la CdG-S ritiene che le attività di esecuzione della SEM in questo settore siano in genere appropriate. Riconosce tuttavia in diversi punti un bisogno o la possibilità di miglioramento e per questo motivo formula raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. La Commissione è del parere che le disparità di trattamento menzionate debbano essere evitate attraverso un'applicazione uniforme delle direttive corrispondenti in tutti i CFA. Per quanto riguarda i criteri di ripartizione, la Commissione raccomanda al Consiglio federale di esaminare se e in che modo l'algoritmo possa tener conto di un numero maggiore di criteri, se non di tutti, e se sia opportuno aumentarne il numero. Va anche esaminato se gli scostamenti tra la ripartizione desiderata e quella effettiva verificatisi in un anno vadano riportati agli anni successivi in modo da compensarli. La CdG-S chiede inoltre al Consiglio federale di garantire la qualità dei dati sui quali si basa la ripartizione tra i Cantoni e di dare la priorità al rinnovo degli strumenti informatici impiegati per la ripartizione dei richiedenti l'asilo. In merito al blocco delle attribuzioni da parte dei Cantoni la Commissione raccomanda che si intervenga a livello politico qualora esso si protragga in modo eccessivo.*

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione iniziale

Con la modifica del 25 settembre 2015<sup>1</sup> della legge del 26 giugno 1998<sup>2</sup> sull'asilo (LAsi) il Parlamento ha conferito un nuovo assetto al settore dell'asilo. La modifica di legge è entrata in vigore integralmente il 1° marzo 2019 dopo un'introduzione scaglionata<sup>3</sup>. Da allora le persone che depositano una domanda d'asilo in Svizzera vengono dapprima collocate in un centro della Confederazione (art. 24 cpv. 3 LAsi), anche chiamato centro federale d'asilo (CFA). Dopo un soggiorno della durata massima di 140 giorni in un CFA, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ripartisce la maggior parte di queste persone fra i Cantoni (art. 27 cpv. 3 LAsi). Riguardo al modo in cui debba avvenire tale ripartizione il legislatore ha previsto che i Cantoni debbano trovare un'intesa (art. 27 cpv. 1 LAsi). Se i Cantoni non riescono a intendersi, il Consiglio federale stabilisce criteri di ripartizione (art. 27 cpv. 2 LAsi). La legge contiene solo poche disposizioni vincolanti. Si devono ad esempio tenere conto in modo adeguato delle prestazioni particolari fornite dai Cantoni in cui è ubicato un CFA o un aeroporto (art. 27 cpv. 1<sup>bis</sup> LAsi). Nella ripartizione la SEM deve inoltre tenere conto degli «interessi degni di protezione» dei Cantoni e dei richiedenti; la decisione di attribuzione può essere impugnata soltanto per violazione del principio dell'unità della famiglia (art. 27 cpv. 3 LAsi).

Il 28 marzo 2014<sup>4</sup> i Cantoni si erano in linea di massima accordati sulla ripartizione dei richiedenti l'asilo e sulle compensazioni ai Cantoni d'ubicazione dei CFA. Nel messaggio del 3 settembre 2014<sup>5</sup> concernente la citata modifica della LAsi il Consiglio federale aveva annunciato che avrebbe disciplinato in un'ordinanza i criteri e i processi dettagliati per la ripartizione e la compensazione<sup>6</sup>. Il Consiglio federale ha proceduto a tale disciplinamento nell'ambito della modifica dell'8 giugno 2018<sup>7</sup> dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999<sup>8</sup> sull'asilo (OAsi 1). Secondo l'articolo 21 OAsi 1 i richiedenti l'asilo sono in linea di massima attribuiti ai Cantoni proporzionalmente alla popolazione. La ripartizione proporzionale alla popolazione per singola

1 RU **2016** 3101

2 RS **142.31**

3 RU **2018** 2855

4 Cfr. al riguardo la dichiarazione congiunta del Dipartimento federale di giustizia a polizia (DFGP), della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). La dichiarazione può essere consultata sul sito [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > La SEM > Media > Comunicati stampa > Comunicato stampa «Definite le condizioni quadro per il riassetto del settore dell'asilo» del 28 marzo 2014.

5 FF **2014** 6917

6 FF **2014** 6917, in particolare 6998

7 RU **2018** 2857

8 RS **142.311**

categoria di procedura (persone con diritto di rimanere, persone respinte ecc.) va applicata in modo tale che tutti i Cantoni partecipino all'integrazione e all'esecuzione degli allontanamenti. Secondo l'articolo 22 capoverso 1 OAsi 1 la SEM tiene conto inoltre dei membri della famiglia che vivono già in Svizzera, delle cittadinanze e dei casi particolarmente bisognosi di assistenza. La SEM considera persone particolarmente bisognose di assistenza i minorenni non accompagnati e le persone con gravi problemi di salute o con disabilità fisiche o mentali permanenti<sup>9</sup>. Altri possibili criteri possono essere una competenza cantonale esistente (nel caso di domande multiple), la necessità di misure di protezione e di sicurezza o scenari specifici (p. es. lingua della procedura).

Data la grande varietà dei criteri di ripartizione e l'elevato numero di casi la SEM impiega un sistema elettronico che, grazie a un algoritmo, propone per ogni richiedente l'asilo un Cantone d'attribuzione. Il numero di persone ripartite annualmente fra i Cantoni è elevato<sup>10</sup>. In caso di forte aumento delle domande d'asilo la SEM attiva il cosiddetto «piano di emergenza Asilo», che definisce per i vari scenari quali misure devono essere adottate e quando. Occorre inoltre menzionare un progetto pilota della SEM e del Politecnico federale di Zurigo (PFZ), in cui determinate persone vengono ripartite fra i Cantoni utilizzando un algoritmo aggiuntivo. Il suo obiettivo è quello di migliorare l'integrazione professionale dei richiedenti l'asilo tenendo conto, al momento della loro ripartizione tra i Cantoni, di criteri supplementari come l'età, il sesso o la lingua. L'algoritmo deve identificare in quale Cantone il richiedente ha più probabilità di trovare un lavoro (in base alle sue caratteristiche). A tale scopo sfrutta i dati delle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera e delle persone che hanno già ricevuto una decisione d'asilo positiva nell'ambito della procedura accelerata.

I Cantoni hanno in più occasioni sostenuto che l'attuale funzionamento della ripartizione dei richiedenti l'asilo fra i Cantoni non è adeguato, soprattutto perché ad alcuni Cantoni vengono attribuiti più richiedenti l'asilo rispetto a quanto previsto. Anche per i richiedenti l'asilo stessi la decisione di ripartizione ha notevoli conseguenze dato che solitamente nei mesi o negli anni successivi vivranno nel Cantone che è stato loro attribuito e un cambiamento successivo di Cantone non è facile. Tuttavia, dal riassetto del 2019 non sono state fatte valutazioni a questo proposito.

Considerato quanto precede, il 24 gennaio 2023 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. La responsabilità della valutazione è stata attribuita alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S).

<sup>9</sup> Istruzione interna della SEM del 1° settembre 2020 sulla prima ripartizione e la ripartizione tra i Cantoni (n. 2)

<sup>10</sup> Nel 2023 la SEM ha ripartito fra i Cantoni 25 711 richiedenti l'asilo, nel 2022 sono stati 20 162 (Newsletter «Asyl: Kantonsverteilung. Januar bis Dezember 2023» della sezione Gestione dell'occupazione e ripartizione intercantionale, SEM, del febbraio 2024, pag. 40). In questa cifra non sono comprese le persone cui è stata concessa una protezione provvisoria in Svizzera (statuto di protezione S). Queste persone sono ripartite dal 2023 senza fare uso del sistema elettronico.

## 1.2 Oggetto dell'esame e procedimento

La CdG-S ha incaricato il CPA di esaminare i seguenti interrogativi nel quadro di una valutazione:

- La ripartizione dei richiedenti l'asilo<sup>11</sup> tra i Cantoni è *impostata in modo appropriato*?
- I processi e gli strumenti di tale ripartizione sono *attuati in modo adeguato*?
- La *ripartizione effettiva* dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è *adeguata*?

La ripartizione tra i vari CFA (cosiddetta «prima ripartizione») non è stata oggetto della valutazione e non è stata neppure esaminata la ripartizione delle persone fatta al di fuori del meccanismo generale di ripartizione. Concretamente si tratta dei rifugiati ucraini cui è stata garantita una protezione temporanea in Svizzera (statuto di protezione S). La valutazione non esamina neppure la ripartizione delle persone che fanno parte del citato progetto pilota del PFZ.

Per rispondere agli interrogativi il CPA ha analizzato le basi legali, le istruzioni, le informazioni scritte della SEM destinate ai Cantoni e altri documenti interni della SEM. In aggiunta il CPA ha in particolare intervistato collaboratori della SEM coinvolti, rappresentanti dei Cantoni nonché della Commissione federale della migrazione e dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati. Ha inoltre incaricato la società di consulenza PrivatePublicConsulting GmbH (PPC) di analizzare il funzionamento del citato algoritmo. La PPC ha valutato anche i dati della SEM per individuare eventuali scostamenti tra la ripartizione effettiva dei richiedenti l'asilo e quella prevista in base alla chiave di riparto. Il CPA ha concluso i suoi lavori con il rapporto del 21 giugno 2024<sup>12</sup> all'attenzione della CdG-S.

La CdG-S ha analizzato i risultati della valutazione. Con il presente rapporto valuta questi risultati e formula raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale laddove ritiene che vi sia un bisogno d'intervento. La CdG-S ha adottato il rapporto il 21 febbraio 2025<sup>13</sup> e lo ha sottoposto per parere al Consiglio federale. La CdG-S ha inoltre deciso di pubblicare il presente rapporto assieme a quello del CPA e all'analisi della PPC<sup>14</sup>. Prima dell'adozione del rapporto da parte della CdG-S la SEM è stata coinvolta in una consultazione amministrativa e le sue risposte sono state prese in considerazione nel presente rapporto, laddove la CdG-S l'abbia ritenuto opportuno.

<sup>11</sup> La legislazione sull'asilo distingue i termini «attribuzione» (art. 27 LAsi) e «assegnazione» (art. 23 OAsi I). Il CPA non ha impiegato questa terminologia nel suo rapporto e ha riunito le due nozioni nel termine «attribuzione».

<sup>12</sup> FF 2025 ... (di seguito «rapporto del CPA»)

<sup>13</sup> Come di consueto, la bozza di rapporto è stata inviata previamente in consultazione alle unità amministrative competenti.

<sup>14</sup> L'analisi può essere consultata sul sito [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi > CPA > Pubblicazioni.

## **2                                   Costatazioni e raccomandazioni**

### **2.1                               Impostazione della ripartizione tra i Cantoni**

#### **2.1.1                           Costatazioni del CPA**

Il CPA ha analizzato i testi normativi e altri documenti che disciplinano l'impostazione della ripartizione, giungendo alla conclusione che le regole sono coerenti e sufficientemente concrete. Ciononostante il CPA ritiene che alcune di esse lascino un margine di apprezzamento che porta a differenze di applicazione.

Il CPA constata inoltre che la ripartizione tra i Cantoni è per lo più adeguata, ma è complessa a causa dei numerosi criteri di cui occorre tenere conto. Il fatto che la ripartizione debba essere eseguita proporzionalmente alla popolazione cantonale ma anche in base ad altri criteri porta inevitabilmente a conflitti di obiettivi.

Il CPA menziona anche che secondo alcuni interpellati non tutti i criteri sono comprensibili e adeguati. Durante i colloqui con il CPA alcuni rappresentanti dei Cantoni hanno criticato la complessità delle compensazioni per i Cantoni in cui sono ubicati i CFA o gli aeroporti e la poca chiarezza dei documenti pertinenti; altri il fatto che non sempre i contributi forfettari della Confederazione compensano i costi sopportati dai Cantoni. Gli intervistati hanno anche mosso critiche nei confronti della nozione ristretta di famiglia prevista dal Consiglio federale (art. 1a lett. e OAsi 1), la quale comprende unicamente i coniugi e i loro figli minorenni. Tutti gli altri membri della famiglia non vengono considerati nella ripartizione tra Cantoni cosicché, sempre secondo gli intervistati, si tengono troppo poco in considerazione i bisogni dei richiedenti l'asilo. Inoltre questa nozione ristretta di famiglia non sarebbe favorevole all'integrazione dei richiedenti l'asilo nella società. Alcuni hanno chiesto che si tenga maggiormente conto dei criteri che facilitano l'integrazione professionale (p. es. conoscenze linguistiche). Al riguardo gli esperti interpellati hanno menzionato il sopraccitato progetto pilota del PFZ che mira a migliorare l'integrazione prendendo in considerazione un maggior numero di criteri nella ripartizione dei richiedenti l'asilo. I risultati sono attesi dal 2026.

Il CPA ritiene invece che il piano di emergenza Asilo, attivato in caso di forte aumento delle domande d'asilo, sia concepito in modo tale da poter effettivamente far fronte a un numero elevato di domande d'asilo. La SEM attiva il piano di emergenza quando le domande superano un certa soglia. Tuttavia gli scenari alla base di questo sistema non sono più attuali, per cui la SEM ha annunciato un aggiornamento per il 2024<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Nella sua presa di posizione del 3 gennaio 2025 relativa al presente rapporto la SEM annuncia l'aggiornamento dei valori di riferimento nel quadro del progetto «Strategia globale per l'asilo» che ha condotto insieme ai Cantoni, le città e i Comuni. I lavori corrispondenti dureranno presumibilmente fino al 2026.

### 2.1.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S constata che la complessa ripartizione dei richiedenti l'asilo scelta dai Cantoni comporta un costo di applicazione relativamente elevato per la SEM. I diversi criteri da prendere in considerazione tendono inoltre a rendere più difficile la tracciabilità e la trasparenza dei processi decisionali. Al riguardo la Commissione rammenta che il legislatore ha volutamente lasciato ai Cantoni il compito di disciplinare la ripartizione (art. 27 cpv. 1 LAsi). Secondo il CPA le istruzioni della SEM tengono conto in modo adeguato della complessità di questo disciplinamento.

Nella ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni la SEM applica in particolare l'articolo 21 OAsi 1<sup>16</sup>. Sorprende il fatto che il Consiglio federale abbia ripreso questa regolamentazione nell'ordinanza sebbene l'articolo 27 capoverso 2 LAsi la preveda soltanto nel caso in cui i Cantoni non riescano a intendersi. Nell'ambito della consultazione amministrativa la SEM ha dichiarato che il disciplinamento dell'ordinanza (art. 21 cpv. 2-6 OAsi 1) corrisponde all'accordo (completato con alcuni dettagli) adottato in occasione della seconda Conferenza nazionale sull'asilo del 28 marzo 2014<sup>17</sup>. Il disciplinamento documenta quindi la volontà dei Cantoni, che sono stati consultati anche in occasione dell'adeguamento dell'OAsi 1. Senza questi capoversi, le regole di ripartizione vigenti non sarebbero incluse nell'OAsi 1 e avrebbero dovuto essere fissate in un altro luogo appropriato (p. es. in un'istruzione o in una circolare). La Commissione ritiene appropriata la scelta di inserire il disciplinamento nell'OAsi 1.

La CdG-S accoglie favorevolmente che, nell'ambito del già citato progetto pilota, il PFZ esamini l'ampliamento dei criteri allo scopo di migliorare l'integrazione sul mercato del lavoro dei richiedenti l'asilo. Se il progetto pilota dovesse mostrare che un maggior numero di criteri potrebbe effettivamente portare a risultati migliori per quanto riguarda l'integrazione sul mercato del lavoro, bisognerebbe valutare la trasposizione di questo metodo nella procedura ordinaria di ripartizione. Secondo gli esperti interpellati dal CPA disporre di una rete familiare e culturale facilita l'integrazione dei richiedenti l'asilo. Questo parla in favore di un ampliamento della nozione di famiglia.

#### *Raccomandazione 1      Esaminare l'aumento dei criteri di ripartizione*

Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'aumento dei criteri di ripartizione. Nel fare ciò terrà conto dei risultati del progetto pilota del PFZ e della critica espressa dagli esperti interpellati nei confronti della nozione di famiglia vigente secondo l'OAsi 1.

La Commissione accoglie inoltre con favore che la SEM abbia avviato una rielaborazione degli scenari per il piano di emergenza Asilo già durante la valutazione del CPA.

<sup>16</sup> Cfr. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Asilo / Protezione dalla persecuzione > La procedura d'asilo > Procedura nazionale d'asilo > Ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni (consultato l'11 ottobre 2024)

<sup>17</sup> Cfr. nota a piè di pagina n. 4

La CdG-S prende atto della critica formulata dagli interpellati riguardante l'importo dei contributi forfettari erogati dalla Confederazione ai Cantoni. Tuttavia, dato che questo aspetto non era oggetto della valutazione, la Commissione non lo ha esaminato.

Prende altresì atto della critica mossa da alcuni Cantoni sulla complessità delle compensazioni per prestazioni speciali. Indica che l'impostazione differenziata e quindi anche complessa delle compensazioni rispecchia la volontà dei Cantoni<sup>18</sup>.

## **2.2 Attuazione dei processi e degli strumenti**

### **2.2.1 Costatazioni del CPA**

Il CPA ha esaminato se i processi e gli strumenti utilizzati per la ripartizione tra i Cantoni sono attuati in modo adeguato. A tale scopo ha valutato la loro idoneità e attuazione, il coordinamento tra gli uffici coinvolti nonché il piano di emergenza Asilo.

Per quanto riguarda gli strumenti il CPA constata che la maggior parte degli interpellati giudica positivamente l'impiego dell'algoritmo. Tuttavia quest'ultimo non tiene conto di criteri importanti come l'unità della famiglia e di altri criteri quali la competenza cantonale esistente o le misure di protezione e di sicurezza<sup>19</sup>. Per includere questi criteri la SEM modifica in molti casi le attribuzioni ai Cantoni proposte dall'algoritmo.

Il CPA constata che i processi sono in generale ben funzionanti, ma non vengono applicati in maniera uniforme nei vari CFA. Ciò è dovuto all'ubicazione dei CFA, che svolgono compiti procedurali in sei diverse regioni d'asilo, e alla distanza tra i CFA e la sede principale della SEM. In alcuni CFA, ad esempio, il personale amministrativo può modificare la proposta di ripartizione nel sistema elettronico soltanto con l'autorizzazione di un superiore. Lo scambio di informazioni all'interno dei CFA tra gli specialisti responsabili della procedura e il personale amministrativo talvolta non è soddisfacente.

La prassi tra i vari CFA è particolarmente eterogenea quando si tratta di modificare la ripartizione proposta dal sistema. La quota di modifiche delle ripartizioni proposte dall'algoritmo varia da un CFA all'altro dal 27 al 62 per cento. Inoltre, in taluni casi è difficile risalire al motivo delle modifiche in quanto non sempre i dati sono registrati in modo sistematico e comprensibile. Alcuni valori mancano o sono contraddittori. Benché la SEM sia stata in grado di spiegare a posteriori al CPA una parte delle discrepanze nei dati, quest'ultimo ritiene che la trasparenza sia insufficiente e la tracciabilità lacunosa. La competente sezione della SEM non è sempre stata in grado di verificare efficacemente il rispetto delle direttive. Mentre era in corso la valutazione

<sup>18</sup> Cfr. numero 2 lettera d della dichiarazione congiunta della seconda Conferenza sull'asilo del 28 marzo 2014 (cfr. nota a piè di pagina n. 4)

<sup>19</sup> Per i criteri, cfr. n. 1.1

del CPA, la SEM ha inviato a tutti i collaboratori dei CFA una versione più precisa delle istruzioni avendo constatato che esse non venivano applicate correttamente.

Il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni funziona nel complesso in maniera adeguata. Il CPA si sofferma tuttavia sul cosiddetto «blocco delle attribuzioni» che i Cantoni possono annunciare. In questi casi la SEM sospende l'attribuzione di richiedenti a un Cantone se quest'ultimo segnala gravi problemi di alloggio<sup>20</sup>. Questi blocchi rappresentano un problema per la ripartizione. La SEM concede ai Cantoni blocchi della durata massima di una settimana. Tuttavia, secondo la SEM non sempre i Cantoni si attengono a questa regola. Capita che i blocchi si protraggano fino a due mesi senza che la SEM possa fare qualcosa al riguardo.

Le persone interpellate dal CPA si sono espresse in modo critico anche per quanto riguarda il piano di emergenza Asilo. La sua attivazione nell'ottobre 2022 è stata approvata all'unanimità, ma i Cantoni hanno criticato il fatto di essere stati informati troppo tardi dalla Confederazione. Anche il CPA ritiene che la comunicazione della SEM sia giunta in tempi ristretti, ma rammenta che la SEM aveva previamente informato i Cantoni sui recenti sviluppi nel settore dell'asilo e che questa informazione è stata obiettiva e adeguata. Alcuni Cantoni sono inoltre del parere che la Confederazione non attivi abbastanza spesso il piano di emergenza Asilo. Il CPA rimanda su questo punto all'aggiornamento dei valori chiave da parte della SEM (cfr. n. 2.1). Nello stesso contesto, le previsioni della SEM sono considerate troppo imprecise. Il CPA ritiene invece che per le sue previsioni la SEM impieghi i dati disponibili nel migliore dei modi.

Il CPA rileva inoltre i seguenti punti:

- la SEM inserisce diverse parametrizzazioni nel sistema elettronico che calcola una proposta di attribuzione sulla base dell'algoritmo. Ad esempio, determinati criteri vengono ponderati con il fattore 2, altri con il fattore 1. Queste parametrizzazioni non sono indicate in modo sufficientemente trasparente.
- Gli interessi dei richiedenti l'asilo sono presi in considerazione anche se ciò presenta difficoltà.

### 2.2.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S apprende con soddisfazione i risultati della valutazione del CPA, secondo cui i processi sono in generale ben funzionanti. Apprezza in particolare il fatto che, dinanzi alla constatazione che i CFA non rispettavano appieno le direttive, la sezione

<sup>20</sup> Nella sua presa di posizione del 3 gennaio 2025 relativa al presente rapporto la SEM fa notare la sua distinzione tra «blocco delle attribuzioni» (non sono effettuate attribuzioni nel sistema elettronico) e «blocco delle partenze» (è effettuata l'attribuzione al Cantone ma la partenza dal CFA avviene solo in un secondo tempo). Finora la SEM non ha concesso blocchi prolungati delle attribuzioni, ma ha accordato blocchi prolungati delle partenze per alcuni gruppi. Nel suo rapporto il CPA ha riassunto i diversi tipi di blocchi come «blocchi delle attribuzioni».

competente della SEM abbia già reagito aggiornando le sue istruzioni destinate ai CFA così da migliorare la chiarezza delle direttive.

La Commissione ravvisa però il bisogno di migliorare l'adeguatezza dell'applicazione dei processi e degli strumenti utilizzati. Questo vale in particolare per le ripartizioni effettuate manualmente dai CFA, ossia le modifiche delle proposte di attribuzione a un Cantone scaturite dal sistema elettronico sulla base dell'algoritmo. Secondo il CPA la quota di modifiche rispetto al numero totale di ripartizioni varia molto da un CFA all'altro. Il motivo addotto dal CPA per spiegare alcune di queste differenze, ossia la diversa composizione della popolazione dei richiedenti l'asilo nei vari CFA, è comprensibile. In un CFA ci può essere ad esempio una quota elevata di modifiche a causa di una competenza cantonale esistente quando questo CFA ospita un numero relativamente elevato di richiedenti l'asilo a cui si applica la procedura di Dublino (la competenza per la procedura d'asilo secondo il regolamento di Dublino spetta a un altro Stato<sup>21</sup>). In questi casi le persone sono in linea di massima attribuite al Cantone d'ubicazione del CFA (art. 21 cpv. 4 OAsi 1). Il secondo motivo citato dal CPA per spiegare la diversa applicazione delle istruzioni della SEM riguarda le «mentalità differenti nelle diverse regioni»<sup>22</sup> e la «diversa lontananza dalla sede principale della SEM»<sup>23</sup>. Secondo il CPA il personale dei CFA conosce in linea di massima le istruzioni ma le utilizza «solo di rado»<sup>24</sup>, il che può portare a una disparità di trattamento dei richiedenti l'asilo<sup>25</sup>.

La CdG-S ritiene che una simile disparità di trattamento debba essere evitata. Dato che secondo il CPA le istruzioni e la documentazione formativa sono sufficientemente chiare e comprensibili, la CdG-S considera che il bisogno d'intervento non riguardi la loro qualità bensì la loro attuazione e applicazione. Il CPA menziona anche un insufficiente scambio d'informazioni tra il personale dei CFA e una diversa interpretazione della ripartizione delle competenze tra i CFA e la centrale della SEM. Anche su questo punto la CdG-S ravvisa un bisogno di miglioramento.

*Raccomandazione 2      Attuazione delle istruzioni della SEM da parte dei CFA*

Il Consiglio federale è invitato a fare in modo che la SEM imponga il prima possibile sistematicamente ai CFA le sue direttive sulla modifica delle proposte di ripartizione del sistema elettronico. Occorre ottenere un'attuazione uniforme

<sup>21</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (RS 0.142.392.68)

<sup>22</sup> Cfr. rapporto del CPA p. 30

<sup>23</sup> Cfr. rapporto del CPA p. 29

<sup>24</sup> Cfr. rapporto del CPA p. 30

<sup>25</sup> Nella sua presa di posizione del 3 gennaio 2025 relativa al presente rapporto la SEM constata che le differenze di applicazione tra i vari CFA concernono soltanto alcuni processi amministrativi che non incidono minimamente sulla parità di trattamento dei richiedenti l'asilo nella procedura di asilo e nella procedura di attribuzione a un Cantone. Questa affermazione è in contraddizione con le conclusioni del CPA (v. n. 4.1 del rapporto di valutazione).

delle direttive nei CFA e un miglioramento dei flussi d'informazione tra il personale. Bisogna evitare le disparità di trattamento dei richiedenti l'asilo a causa di differenze regionali nell'applicazione delle stesse direttive.

Secondo la CdG-S è invece comprensibile e giusto che la SEM utilizzi soltanto risorse molto limitate per verificare le attribuzioni effettuate dai CFA. Ritene invece problematica la constatazione fatta dal CPA riguardante la tracciabilità lacunosa dei dati nel sistema elettronico. La completezza e la coerenza dei dati devono essere garantite.

*Raccomandazione 3      Garanzia della qualità dei dati*

Il Consiglio federale è invitato a garantire la completezza e la coerenza dei dati sui quali si basa la ripartizione tra i Cantoni. Il trattamento dei dati deve essere trasparente e tracciabile.

Per quanto riguarda l'impiego dei mezzi informatici, la Commissione si dice soddisfatta che la SEM abbia commissionato miglioramenti e che, nel quadro del rinnovo del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), verifichi gli strumenti informatici per la ripartizione dei richiedenti l'asilo. Deplora tuttavia che, secondo il CPA, l'attuazione di necessari adeguamenti delle applicazioni informatiche da parte del Centro servizi informatici del DFGP (CSI-DFGP) si protragga per mancanza di risorse.

*Raccomandazione 4      Rinnovo degli strumenti informatici*

Il Consiglio federale è invitato a fare in modo che venga data la priorità ai rinnovo degli strumenti informatici utilizzati per la ripartizione dei richiedenti l'asilo. La CdG-S chiede inoltre al Consiglio federale di informarla nel suo parere sullo stato di avanzamento dei lavori al riguardo.

La CdG-S accoglie favorevolmente anche l'impiego di un algoritmo, che sembra essere utile per ripartire i richiedenti l'asilo tra i Cantoni in modo efficace e secondo criteri oggettivi. La Commissione non comprende tuttavia perché l'algoritmo non consideri un numero maggiore di criteri o anche tutti i criteri (il che porta alle citate modifiche). Per la CdG-S non è neppure chiaro perché la parametrizzazione non è documentata.

*Raccomandazione 5      Migliore presa in considerazione dei criteri di ripartizione nell'algoritmo e parametrizzazione trasparente*

Il Consiglio federale è invitato a far esaminare l'eventualità di estendere l'algoritmo in modo tale che la proposta di attribuzione formulata dal sistema tenga conto di un numero maggiore di criteri o di tutti i criteri. Inoltre, la SEM deve presentare la parametrizzazione in modo trasparente.

La CdG-S prende inoltre atto con soddisfazione delle conclusioni del CPA secondo cui, nel ripartire i richiedenti l'asilo, la SEM tiene conto per quanto possibile – oltre che degli interessi dei Cantoni – anche degli interessi dei richiedenti l'asilo.

La Commissione si compiace anche del buon coordinamento generale constatato dal CPA tra la SEM e i servizi cantonali. Il CPA relativizza peraltro le critiche formulate da diversi interlocutori riguardanti l'attivazione del piano di emergenza, la comunicazione tardiva da parte della SEM nel 2022 e le previsioni della SEM. Per questo motivo la Commissione non ravvisa alcun bisogno d'intervento.

La CdG-S vede con occhio critico il blocco delle attribuzioni e il blocco delle partenze, tanto più che secondo la SEM possono talvolta durare anche due mesi. Questa situazione complica ancora di più la ripartizione.

*Raccomandazione 6      Reazione ai blocchi delle attribuzioni e ai blocchi delle partenze troppo lunghi*

Si raccomanda al Consiglio federale di adoperarsi affinché la Confederazione intervenga a livello politico (direzione del dipartimento o segreteria di Stato) presso il Cantone che proroga o fa durare un blocco delle attribuzioni o un blocco delle partenze in modo inopportuno.

## **2.3                      Ripartizione effettiva tra i Cantoni**

### **2.3.1                    Costatazioni del CPA**

Modificando le attribuzioni ai Cantoni proposte dall'algoritmo alcuni Cantoni si vedono attribuire più persone di quante previste dall'algoritmo. Secondo la valutazione del CPA, sull'arco di un anno gli scostamenti sono considerevoli. Questo vale in particolare per le sottocategorie con un numero limitato di casi e per i Cantoni relativamente poco popolosi.

Questi scostamenti provocano malcontento in alcuni Cantoni, poiché per ogni persona attribuita la Confederazione versa ai Cantoni un contributo forfettario che non copre tutti i costi cagionati. I Cantoni ai quali sono attribuiti più richiedenti l'asilo di quelli proposti dall'algoritmo devono dunque assumere costi scoperti globali più elevati in cifre assolute. Il CPA ritiene pertanto che l'attuale ripartizione effettiva tra i Cantoni sia soltanto parzialmente adeguata, ma constata nel contempo che, tenuto conto delle esigenze, il margine di manovra per ridurre gli scostamenti è ridotto.

Il CPA segnala anche che la SEM non compensa generalmente gli scostamenti di un anno con le ripartizioni degli anni seguenti (ad eccezione delle persone oggetto di una procedura ampliata e delle persone con lo statuto S). Questo perché vengono versati contributi forfettari. Secondo il CPA non sarebbe del tutto appropriato mirare a una compensazione degli scostamenti soltanto su un periodo di un anno (principio di annualità). Se venissero riportati agli anni successivi potrebbero essere meglio compensati in seguito.

Il CPA considera adeguata la rendicontazione della sezione competente della SEM all'attenzione dei servizi interni di livello superiore, mentre quella rivolta ai Cantoni e ai CFA troppo densa e, pertanto, non adatta ai suoi destinatari.

### 2.3.2 Valutazione della CdG-S

Considerate le sensibilità legate a questa tematica, sia nella classe politica sia tra la popolazione, la CdG-S considera per principio importante che la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni avvenga in base ai criteri in vigore. Concorde però con la valutazione del CPA secondo cui gli scostamenti tra la ripartizione effettiva e quella proposta dall'algoritmo siano difficilmente evitabili se i Cantoni scelgono di tenere conto di diversi criteri. Sarebbe possibile limitarli in una certa misura se venissero compensati sull'arco di più anni in tutte le categorie di ripartizione. La CdG-S non ritiene indispensabile mantenere il principio di annualità.

#### *Raccomandazione 7 Verifica del principio di annualità per la ripartizione*

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se gli scostamenti verificatisi in un anno tra la ripartizione desiderata e quella effettiva possano essere riportati agli anni successivi in modo da poter essere compensati.

## 3 Conclusioni e seguito dei lavori

Sulla base della valutazione del CPA la CdG-S si è fatta un'idea fondamentale di come la SEM si occupa dell'esecuzione nell'ambito della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. La Commissione riconosce in particolare gli sforzi fatti dalla SEM per tener conto sia degli interessi dei Cantoni sia di quelli dei richiedenti l'asilo. Va menzionato in particolare anche che, secondo il CPA, la SEM ha già migliorato diversi punti. La Commissione tiene anche a sottolineare che la complessità e le conseguenti difficoltà non derivano dall'attività di esecuzione, ma dalle condizioni giuridiche quadro e dalla modalità di ripartizione scelta dai Cantoni. Quest'ultima è a sua volta anche la conseguenza della volontà del legislatore federale, che ha lasciato esplicitamente ai Cantoni la possibilità di stabilire le modalità, anziché definire lui stesso una regolamentazione (art. 27 cpv. 1 LAsi).

Anche se la CdG-S non ha constatato gravi lacune, ravvisa in diversi punti il bisogno o la possibilità di miglioramento. Per questo motivo la Commissione rivolge al Consiglio federale le sette raccomandazioni sopraccitate le quali, a conti fatti, mirano a ottenere processi più semplici e più efficienti e una ripartizione dei costi equilibrata tra i Cantoni (in proporzione alla loro popolazione). Nello svolgere i suoi compiti di esecuzione la SEM deve mantenere quel pragmatismo rilevato nel rapporto del CPA.

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esprimere, entro il 30 maggio 2025, un parere sia sulle constatazioni e raccomandazioni del presente rapporto sia sul rapporto

di valutazione del CPA; chiede inoltre di comunicarle con quali misure ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni.

21 febbraio 2025

In nome della Commissione della gestione del  
Consiglio degli Stati

Il presidente, Charles Juillard

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della sottocommissione DFGP/CaF,  
Carlo Sommaruga

Il segretario della sottocommissione DFGP/CaF,  
Nico Häusler

**Elenco delle abbreviazioni**

|        |                                                                                               |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| CaF    | Cancelleria federale                                                                          |
| CDDGP  | Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia |
| CdG    | Commissioni della gestione delle Camere federali                                              |
| CdG-S  | Commissione della gestione del Consiglio degli Stati                                          |
| CDOS   | Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali                     |
| CFA    | Centro federale d'asilo                                                                       |
| CPA    | Controllo parlamentare dell'amministrazione                                                   |
| DFGP   | Dipartimento federale di giustizia e polizia                                                  |
| FF     | Foglio federale                                                                               |
| LAsi   | Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)                                               |
| OAsi 1 | Ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo (SR 142.311)                                       |
| PFZ    | Politecnico federale di Zurigo                                                                |
| PPC    | PrivatePublicConsulting GmbH                                                                  |
| RS     | Raccolta sistematica del diritto federale                                                     |
| RU     | Raccolta ufficiale del diritto federale                                                       |
| SEM    | Segreteria di Stato della migrazione                                                          |