



Ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni

Valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 21 giugno 2024

Parole chiave

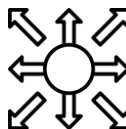


Centro federale d'asilo (CFA)

I richiedenti l'asilo sono inizialmente accolti in uno dei sei CFA in cui si svolgono le procedure d'asilo. Sono poi ripartiti in una seconda fase tra i Cantoni in momenti diversi in base alla procedura attivata.

Ripartizione tra i Cantoni

La legge prevede che i Cantoni s'intendono circa la ripartizione dei richiedenti l'asilo. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) procede all'attribuzione della persona a un Cantone, tenendo conto degli interessi sia del Cantone che della persona.



Criteri di ripartizione tra i Cantoni

La SEM attribuisce i richiedenti l'asilo ai Cantoni, proporzionalmente alla popolazione. Tiene inoltre conto dei membri della loro famiglia che vivono già in un dato Cantone, delle cittadinanze e dei casi particolarmente bisognosi di assistenza.

eSyVAS

La SEM procede alla ripartizione tra i Cantoni tramite il sistema elettronico per la ripartizione dei richiedenti l'asilo (eSyVAS). Tale sistema è basato su un algoritmo che consente di generare una proposta di Cantone per ogni persona.



L'essenziale in breve

La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è complessa. Deve tenere conto di numerosi fattori. Il sistema elettronico non può integrarli tutti, motivo per cui l'attribuzione a un Cantone è molto spesso modificata manualmente. È inevitabile che la ripartizione effettiva sia solo parzialmente proporzionale alla popolazione cantonale. Inoltre, il piano d'emergenza per la gestione di un elevato numero di domande non è più attuale.

Nel 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, il cui funzionamento è cambiato notevolmente dal riassetto del settore dell'asilo nel 2019.

Nella seduta dell'8 maggio 2023 la sottocommissione competente della CdG del Consiglio degli Stati, ossia la sottocommissione DFGP/CaF, ha deciso che la valutazione doveva concentrarsi sull'impostazione e sull'attuazione della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni, nell'ottica anche delle forti fluttuazioni del numero delle domande d'asilo.

A tal fine, il CPA ha effettuato un'analisi dei documenti utilizzati dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nell'ambito della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. Ha anche condotto 25 interviste con diversi esponenti della SEM, rappresentanti dei Cantoni ed esperti del settore. Ha inoltre conferito un mandato esterno per analizzare l'algoritmo e la ripartizione effettiva dei richiedenti l'asilo. Le conclusioni sono presentate qui di seguito.

La ripartizione tra i Cantoni tiene conto di numerosi fattori ed è pertanto complessa

Come auspicato dai Cantoni, la ripartizione dei richiedenti l'asilo tiene conto di numerosi fattori, tra cui la dimensione della popolazione del Cantone, le diverse categorie di procedure (p. es. Dublino), il numero di persone da ripartire, le cittadinanze, i richiedenti minorenni non accompagnati (RMNA), i casi medici e le compensazioni per l'ubicazione dei centri federali d'asilo (CFA) o altre prestazioni speciali fornite da alcuni Cantoni. Tenendo conto di tutti questi fattori, la ripartizione è inevitabilmente complessa. Per quanto numerosi, tuttavia, i fattori non comprendono tutti i casi particolari che esistono nella pratica e sono poco incentrati sull'integrazione delle persone. I Cantoni apprezzano i fattori tenuti in considerazione, ma ritengono che le compensazioni non siano chiare e che i contributi forfettari federali non coprano a sufficienza alcuni costi (n. 3.1 e 3.2).

Il solo sistema elettronico non consente una ripartizione adeguata tra i Cantoni

Il sistema elettronico genera in modo istantaneo una proposta di attribuzione a un Cantone per ogni richiedente l'asilo sulla base di un algoritmo. Tiene conto di numerosi fattori di ripartizione, ma non di tutti, e pertanto la proposta di Cantone viene modificata manualmente in più di tre casi su cinque (n. 5.3). L'algoritmo non include in particolare il criterio legale dell'unità della famiglia già presente in Svizzera, a cui è riconducibile quasi la metà delle modifiche. Inoltre, l'algoritmo non

è pertinente per la ripartizione di alcuni gruppi, che rappresentano oltre la metà delle persone ripartite (n. 4.3). Peraltro, la ponderazione dei fattori di ripartizione nel sistema elettronico adottata dalla SEM non è abbastanza trasparente, pur avendo conseguenze non trascurabili sulla ripartizione tra i Cantoni (n. 4.4).

Le proposte di ripartizione sono modificate in modo difforme tra i CFA, comportando una possibile disparità di trattamento

La ripartizione tra i Cantoni compete ai CFA e in seguito è controllata dalla sezione Gestione dell'occupazione e ripartizione intercantonale (GORI) della SEM. I processi all'interno dei CFA e tra la sezione GORI e i CFA sono nel complesso ben funzionanti, tuttavia le prassi adottate nei diversi CFA per la modifica della ripartizione proposta dal sistema elettronico sono difformi e ciò può comportare una disparità di trattamento tra i richiedenti l'asilo. La mancanza di uniformità tra i CFA è dovuta in particolare alla diversa applicazione delle istruzioni di lavoro. Alla luce di tale constatazione, la sezione GORI ha organizzato formazioni all'interno dei CFA e ha elaborato nuove regole al fine di chiarire i motivi ammessi per la modifica della proposta generata dal sistema elettronico (n. 4.1). La sezione GORI effettua un controllo di ogni ripartizione, tuttavia tale controllo dura solo qualche secondo e sono esaminate soltanto alcune informazioni di riferimento. Di fatto, le analisi condotte su mandato del CPA hanno rilevato numerose incoerenze nella banca dati. Sebbene la SEM sia stata in grado di fornire spiegazioni per una parte di tali incoerenze, esse evidenziano la mancanza di trasparenza della SEM riguardo al trattamento dei dati relativi alla ripartizione tra i Cantoni (n. 4.2).

La ripartizione effettiva si discosta inevitabilmente da quella prevista, in particolare nei piccoli Cantoni e per alcune sottocategorie

Il CPA constata notevoli scostamenti tra la ripartizione effettiva e la ripartizione prevista in base all'algoritmo. Ai fini del versamento dei contributi forfettari ai Cantoni, è essenziale per la SEM che gli scostamenti siano riassorbiti alla fine dell'anno. Ciò nondimeno, le analisi condotte mostrano che al momento sono ancora molto ampi. A causa dei requisiti di legge, vi è tuttavia scarso margine di manovra per ridurli. La ripartizione è effettuata separatamente per numerosi sottogruppi, il che limita le possibilità di riequilibrio tra i Cantoni. Gli scostamenti sono particolarmente ampi per i sottogruppi con pochi individui, ossia i casi medici e i minorenni non accompagnati, nonché per i Cantoni con un basso numero di abitanti. In generale, la ripartizione tra i Cantoni funziona meno bene quando il numero di persone da ripartire è limitato. Ciò è dovuto a una proprietà matematica: più il numero di persone è elevato, minore è l'incidenza dei singoli scostamenti (n. 5.1 e 5.2).

Il coordinamento con i Cantoni funziona nel complesso bene, ma il piano d'emergenza non è più attuale

Il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni è considerato dalle persone interpellate globalmente positivo. Per informare i Cantoni e il personale dei CFA della ripartizione tra i Cantoni, la sezione GORI redige in modo trasparente newsletter semestrali complete, che sono tuttavia troppo dettagliate per i Cantoni (n. 5.4). Secondo la maggior parte degli interpellati, la SEM ha adattato in modo

adeguato la frequenza degli scambi con i Cantoni alle fluttuazioni. Per contro, i blocchi delle attribuzioni che i Cantoni possono annunciare sono problematici per la ripartizione, poiché comportano molto lavoro per i CFA. La ripartizione è particolarmente difficile quando tali blocchi non durano solo una settimana, come previsto, ma si protraggono fino a due mesi (n. 4.6).

Esiste un piano d'emergenza Asilo in cui sono illustrati diversi scenari che determinano quando devono essere adottate misure particolari per far fronte ad afflussi straordinari di richiedenti l'asilo. Il piano è compatibile con gli strumenti e la suddivisione delle competenze esistenti, tuttavia gli scenari non sono più attuali, poiché sono stati definiti prima del riassetto del settore dell'asilo. Secondo la SEM saranno rivisti nel 2024 (n. 3.3). La decisione di attivare il piano d'emergenza nell'ottobre 2022 per far fronte all'elevato numero di domande d'asilo e di persone in fuga dall'Ucraina è stata elogiata all'unanimità. Ciò nondimeno, l'aumento dei flussi di persone in uscita dai CFA verso i Cantoni è stato comunicato a questi ultimi con un preavviso troppo breve. Nel complesso, tutte le parti interessate constatano che non servono maggiori regole di ripartizione, bensì più possibilità di alloggio e assistenza a livello sia federale che cantonale (n. 4.6). Per quanto riguarda i richiedenti l'asilo, per la ripartizione si tiene conto soltanto dell'interesse all'unità della famiglia. L'organizzazione della protezione giuridica nell'ambito della procedura d'asilo rappresenta tuttavia una sfida quando i richiedenti sono ripartiti in un Cantone al di fuori della regione d'asilo del loro CFA (n. 4.5).

Indice

1	Introduzione	8
1.1	Contesto e domande di valutazione	8
1.2	Metodologia	8
1.3	Valore aggiunto e limiti della valutazione	10
1.4	Struttura del rapporto	11
2	Ripartizione dei richiedenti l'asilo	11
2.1	Impostazione della ripartizione tra i Cantoni	12
2.2	Attuazione dei processi e degli strumenti	15
2.3	Ripartizione effettiva tra i Cantoni	18
3	Impostazione della ripartizione tra i Cantoni	20
3.1	I principi e le fasi della ripartizione sono definiti in modo chiaro, ma la ripartizione è complessa	20
3.2	I criteri di ripartizione sono chiari, ma alcune regole lasciano un margine di manovra	23
3.3	Il piano d'emergenza Asilo è adeguato, ma gli scenari su cui si basa sono obsoleti	26
4	Attuazione dei processi e degli strumenti	28
4.1	I processi sono applicati in modo difforme nei diversi CFA	28
4.2	La banca dati della ripartizione tra i Cantoni contiene incoerenze	31
4.3	L'algoritmo non tiene conto di criteri importanti e non è pertinente per alcuni gruppi	32
4.4	Le parametrizzazioni del sistema elettronico per la ripartizione non sono presentate con sufficiente trasparenza	34
4.5	Gli interessi dei richiedenti l'asilo sono tenuti in considerazione, ma ciò pone alcune sfide	35
4.6	Il coordinamento con i Cantoni è adeguato, ma il piano d'emergenza non è attivato a sufficienza	36
5	Ripartizione effettiva tra i Cantoni	39
5.1	Gli scostamenti tra la ripartizione effettiva e quella teorica sono considerevoli	39
5.2	Gli scostamenti sono particolarmente ampi per la ripartizione dei piccoli gruppi	41
5.3	La proposta di attribuzione di eSyVAS è modificata nel 62 per cento dei casi	45
5.4	Il reporting interno della SEM è adeguato, ma il reporting esterno destinato ai Cantoni è troppo denso di informazioni	47
6	Conclusioni	47

6.1	La ripartizione tra i Cantoni tiene conto di numerosi fattori ed è pertanto complessa	48
6.2	Il solo sistema elettronico eSyVAS non consente una ripartizione adeguata tra i Cantoni	48
6.3	Le proposte di ripartizione di eSyVAS sono modificate in modo disforme tra i CFA, comportando una possibile disparità di trattamento	49
6.4	La ripartizione effettiva si discosta inevitabilmente dalla ripartizione teorica, in particolare nei Cantoni piccoli e per alcune sottocategorie	50
6.5	Il coordinamento con i Cantoni funziona nel complesso bene, ma il piano d'emergenza non è più attuale	50
Elenco delle abbreviazioni		52
Bibliografia		53
Elenco delle persone interpellate		54
Allegati		
1	Approccio della valutazione	56
2	Criteri di valutazione	57
Impressum		59

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande di valutazione

Dal riassetto del settore dell'asilo nel 2019, le persone che presentano una domanda d'asilo in Svizzera sono inizialmente accolte in un centro federale d'asilo (CFA). È solo in un secondo momento che una grande maggioranza di tali persone viene ripartita tra i Cantoni. Il funzionamento di tale ripartizione, effettuata dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), è cambiato notevolmente dal riassetto del settore dell'asilo e da allora non è stato valutato.

Per i richiedenti l'asilo la ripartizione è importante, perché è difficile stabilirsi in un altro Cantone dopo la decisione. La chiave di riparto applicata tiene conto di criteri quali il numero di abitanti del Cantone, la cittadinanza dei richiedenti l'asilo, la presenza di familiari in Svizzera in un dato Cantone o la necessità di assistenza speciale. Il funzionamento della ripartizione tra i Cantoni è stato oggetto di discussione, in quanto alcuni Cantoni ricevono un numero di persone superiore al previsto. Si pone inoltre la questione della gestione di forti fluttuazioni delle quantità di richiedenti l'asilo.

Considerato quanto precede, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso, il 24 gennaio 2023, di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. Basandosi su una bozza di progetto del CPA, la sottocommissione competente della Commissione della Gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), ossia la sottocommissione DFGP/CaF, ha deciso l'8 maggio 2023 di approfondire i seguenti interrogativi, ciascuno trattato in uno specifico capitolo:

- La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è *impostata in modo appropriato*? (cap. 3)
- Il processo e gli strumenti di tale ripartizione sono *attuati in modo adeguato*? (cap. 4)
- La *ripartizione effettiva* dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è *adeguata*? (cap. 5)

Tali domande sono valutate anche nell'ottica delle fluttuazioni del numero di richiedenti l'asilo.

1.2 Metodologia

Per rispondere alle domande di valutazione, il CPA ha esaminato la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni applicando diversi metodi di raccolta e analisi dei dati, presentati nella tabella 1. L'allegato 1 alla fine del rapporto riassume l'approccio della valutazione, mentre l'allegato 2 illustra nel dettaglio i criteri di valutazione adottati dal CPA.

Tabella 1

Panoramica dei metodi

Domande di valutazione	Analisi documentale	Interviste	Analisi dell'algoritmo (mandato esterno)	Analisi statistiche (mandato esterno)
Impostazione della ripartizione	*	*		
Attuazione dei processi e degli strumenti	*	*	*	
Ripartizione effettiva	(*)	(*)		*

Legenda: * = contributo principale all'analisi; (*) = contributo secondario all'analisi.

Il CPA ha effettuato un'analisi documentale delle basi legali, delle direttive, delle informazioni ai Cantoni e di altri documenti interni utilizzati dalla SEM nel quadro della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni.

Per portare a termine tale analisi e raccogliere le informazioni sulla chiarezza di questi documenti, nonché sull'attuazione della ripartizione, il CPA ha condotto interviste con diversi attori coinvolti¹:

- la sezione Gestione dell'occupazione e ripartizione intercantonale (GORI), i CFA² e lo Stato maggiore AD Asilo, per la SEM;
- la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)³ e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), per le conferenze intercantonali interessate;
- l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR) e la Commissione federale della migrazione (CFM), per gli esperti del settore dei rifugiati.

Inoltre, il CPA ha conferito un mandato esterno a PrivatePublicConsulting GmbH (PPC), da un lato, per effettuare un'analisi del funzionamento dell'algoritmo che consente di generare una proposta di Cantone per ogni persona in funzione di criteri e, dall'altro, per procedere ad analisi statistiche della banca dati della SEM contenente i dati sulla ripartizione dei richiedenti l'asilo dal 1° marzo 2019 (entrata in vigore del

¹ L'elenco delle persone interpellate è riportato alla fine del rapporto.

² Le interviste condotte con i CFA sono state intese ad acquisire informazioni da persone che partecipano alle decisioni nei singoli casi, a livello operativo. Il CPA ha intervistato una persona con compiti procedurali in ogni CFA, variando le funzioni e responsabilità degli interpellati.

³ Il CPA ha inoltre condotto un'intervista con il Gruppo di contatto delle coordinatrici e dei coordinatori cantonali in materia d'asilo e di rifugiati (CASIR), l'interlocutore della CDOS per tutte le questioni tecniche e operative.

riassetto del settore) al 30 giugno 2023 (ultimi dati disponibili), finalizzate a studiare la ripartizione effettiva e le sue discrepanze rispetto alla chiave di riparto e ai criteri definiti. La metodologia e i risultati completi delle analisi sono riportati in un apposito rapporto pubblicato in allegato⁴.

La raccolta e l'analisi dei dati si sono svolte fra settembre e dicembre 2023. Al termine della valutazione il CPA ha discusso i principali risultati con la SEM. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato inoltre invitato a pronunciarsi sul progetto di rapporto nel marzo 2024.

1.3 Valore aggiunto e limiti della valutazione

Il funzionamento della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è stato notevolmente rivisto in occasione del riassetto del settore dell'asilo nel 2019. La presente valutazione offre per la prima volta una visione d'insieme di tale ripartizione approfondendo gli aspetti centrali relativi alla definizione della ripartizione e alla sua attuazione. Per i richiedenti l'asilo è importante sapere a quale Cantone saranno attribuiti, poiché ciò determina spesso dove vivranno nei mesi e negli anni successivi e poiché è difficile cambiare Cantone dopo la decisione. Per i Cantoni la ripartizione implica costi di alloggio e di presa a carico dei richiedenti l'asilo che variano in funzione della categoria di persone. La valutazione affronta anche la difficoltà di gestire le forti fluttuazioni del numero di richiedenti l'asilo e ha il vantaggio di fondarsi su metodi non solo qualitativi (analisi documentale, interviste), ma anche quantitativi (analisi statistiche).

Pur tenendo conto dei pareri delle principali parti interessate (Confederazione, conferenze cantonali, organizzazioni di aiuto ai rifugiati), la valutazione è ciò nondimeno incentrata sulla SEM, in quanto autorità federale incaricata della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. Inoltre, non esamina la ripartizione dei richiedenti l'asilo nella prima fase, quando sono attribuiti a uno dei sei CFA con funzioni procedurali (prima ripartizione); si incentra unicamente sulla ripartizione tra i Cantoni in una seconda fase (ripartizione tra i Cantoni). Non approfondisce nemmeno la ripartizione dei richiedenti l'asilo con statuto S (persone fuggite dall'Ucraina), conformemente alla decisione della sottocommissione competente sull'orientamento della valutazione. La ripartizione delle persone a cui si applica lo statuto S è fondata sulla stessa chiave di riparto, ma tiene conto di alcune particolarità (p. es. alloggio presso privati). Parallelamente alla presente valutazione, un gruppo di

⁴ Rapporto di PPC del 29 apr. 2024: *Analyse des Algorithmus und seiner Nutzung zur Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Grundlage für den Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle* (di seguito: rapporto di PPC).

esperti si è soffermato sullo statuto S e nel relativo rapporto⁵ si è espresso anche in materia di ripartizione. Infine, la valutazione non tratta la ripartizione delle persone che partecipano al progetto pilota sui fattori d'integrazione⁶ attualmente in corso presso il Politecnico federale di Zurigo (PFZ).

1.4 Struttura del rapporto

Il secondo capitolo descrive la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. Ognuno dei tre capitoli seguenti risponde a una delle domande poste: il terzo capitolo affronta la definizione della ripartizione, il quarto esamina l'attuazione del processo e degli strumenti e il quinto valuta la ripartizione effettiva tra i Cantoni. Le conclusioni si trovano al sesto capitolo.

2 Ripartizione dei richiedenti l'asilo

Il riassetto del settore dell'asilo nel 2019 aveva l'obiettivo di accelerare le procedure d'asilo⁷. Una delle principali novità è stata l'introduzione di procedure celeri condotte in CFA decentralizzati, situati in sei regioni d'asilo create *ex novo*. I richiedenti l'asilo non sono quindi ripartiti subito tra i Cantoni per ricevere alloggio e assistenza, come succedeva in precedenza, ma sono registrati e alloggiati presso i CFA per la durata della procedura. Solo in una seconda fase i richiedenti vengono per la maggior parte attribuiti a un Cantone per l'alloggio, a condizione che abbiano ottenuto il diritto di rimanere in Svizzera o che non abbiano ancora ricevuto una decisione d'asilo passata in giudicato⁸.

La presente valutazione verte sul funzionamento della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. La seguente figura 1 rappresenta in modo schematico gli elementi della ripartizione, descritti sinteticamente nei paragrafi successivi.

⁵ *Groupe d'évaluation du statut S. Rapport du 26 juin 2023*; www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Ucraina: valutazione positiva dello statuto S (disponibile in francese e tedesco): l'alloggio presso privati rappresenta una sfida per la ripartizione tra i Cantoni, ma è importante applicare la chiave di riparto ordinaria anche nel caso di arrivi molto numerosi.

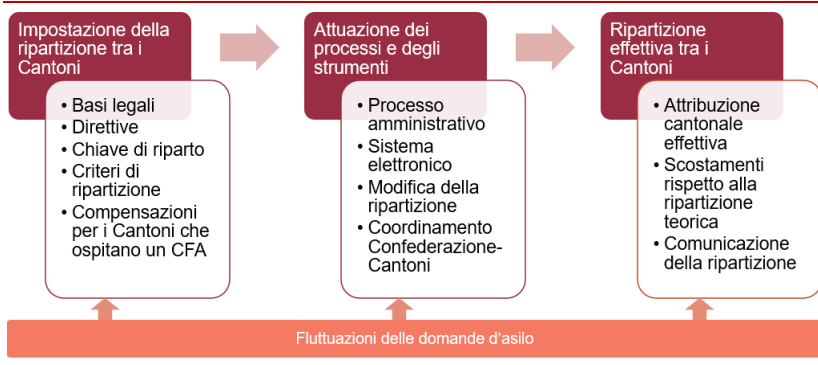
⁶ Nell'ambito di tale progetto alcune persone ammesse a titolo provvisorio o che hanno ricevuto una decisione d'asilo positiva sono ripartite tra i Cantoni applicando un algoritmo supplementare, sviluppato dal PFZ, che tiene conto del potenziale del mercato del lavoro al fine di ottimizzare l'integrazione professionale dei richiedenti l'asilo. Il progetto è stato avviato all'inizio del 2020 e prosegue per affinare l'algoritmo con una maggiore quantità di dati. I risultati di tale progetto sono attesi a partire dal 2026.

⁷ Messaggio del 3 set. 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) (FF 2014 6917).

⁸ Istruzione interna della SEM del 1° set. 2020 sulla prima ripartizione e la ripartizione cantonale, pag. 3 (di seguito: istruzione interna).

Figura 1

Schema di analisi della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni



2.1 Impostazione della ripartizione tra i Cantoni

In generale la Svizzera è tenuta a rispettare gli obblighi previsti dal diritto internazionale, quale la Convenzione sullo statuto dei rifugiati⁹ o la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)¹⁰, che contengono disposizioni importanti in relazione alla ripartizione dei richiedenti l'asilo, come il principio di non respingimento o l'unità della famiglia.

Conformemente all'articolo 121 della Costituzione (Cost.)¹¹, che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel settore dell'asilo, le regole che disciplinano questa procedura sono stabilite nella legge sull'asilo (LAsi)¹². Ai sensi dell'articolo 24 ogni richiedente è alloggiato in un CFA a partire dal deposito della domanda d'asilo (cpv. 3). Il momento in cui il richiedente lascia il CFA dipende dal tipo di procedura attivata e dal suo esito, ma la durata massima del soggiorno in un CFA è di 140 giorni (cpv. 4). In caso di aumento rapido e significativo delle domande d'asilo l'attribuzione a un Cantone può tuttavia essere decisa anche prima dello scadere della durata massima di soggiorno nel CFA (cpv. 6).

La ripartizione tra i Cantoni è trattata nello specifico dall'articolo 27 LAsi, in cui è precisato che i Cantoni s'intendono circa la ripartizione (cpv. 1). Il capoverso 2, in

⁹ Convenzione del 28 lug. 1951 sullo statuto dei rifugiati (Convenzione di Ginevra [CR]; RS **0.142.30**).

¹⁰ Convenzione del 4 nov. 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo [CEDU]; RS **0.101**).

¹¹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 apr. 1999 (Cost.; RS **101**).

¹² Legge del 26 giu. 1998 sull'asilo (LAsi; RS **142.31**)

base a cui se i Cantoni non riescono a intendersi il Consiglio federale, dopo averli consultati, stabilisce con un'ordinanza i criteri di ripartizione, non è stato concretizzato. I Cantoni si sono infatti messi d'accordo su una ripartizione¹³.

La legge stabilisce altresì che la ripartizione deve tenere conto delle prestazioni particolari fornite dai Cantoni in cui sono ubicati i CFA o gli aeroporti (art. 27 cpv. 1^{bis}). Inoltre, per l'attribuzione la SEM deve tenere in considerazione gli interessi degni di protezione del Cantone e del richiedente; quest'ultimo può impugnare la decisione di attribuzione soltanto per violazione del principio dell'unità della famiglia (cpv. 3). La legge precisa infine che non sono attribuite ai Cantoni le persone per le quali è stata ordinata l'esecuzione dell'allontanamento e per le quali la decisione d'asilo è passata in giudicato in un CFA o la cui domanda d'asilo è stata stralciata in un CFA (cpv. 4).

A livello di ordinanza la suddivisione delle competenze tra i Cantoni e la Confederazione è ripresa: secondo l'articolo 21 dell'ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1)¹⁴, soltanto se i Cantoni non riescono a intendersi sulla ripartizione dei richiedenti l'asilo e sul computo di prestazioni speciali, spetta alla SEM procedervi (cpv. 1). La ripartizione è proporzionale alla popolazione cantonale e viene effettuata secondo una chiave di riparto verificata periodicamente dalla SEM e, all'occorrenza, adeguata dal DFGP (cpv. 2 e 3). Le compensazioni per le prestazioni speciali sono state fissate sotto forma di una riduzione delle attribuzioni nella procedura ampliata (cpv. 5)¹⁵. Indipendentemente dalle compensazioni, nella procedura ampliata ogni Cantone deve accogliere almeno il 10 per cento della quota parte di richiedenti calcolata in proporzione alla sua popolazione (cpv. 6). Inoltre, la SEM è tenuta ad attribuire i richiedenti l'asilo tenendo conto dei membri della loro famiglia che vivono già in Svizzera, della loro cittadinanza e dei casi particolarmente bisognosi di assistenza; un cambiamento di Cantone è disposto dalla SEM soltanto con il consenso di entrambi i Cantoni, se è rivendicata l'unità della famiglia o se vi è grave minaccia (art. 22 OAsi 1).

Durante la fase preparatoria vengono effettuati i primi accertamenti nel CFA di attribuzione con funzioni procedurali. La SEM assegna poi il richiedente a una delle tre procedure illustrate di seguito (art. 20b e 20c OAsi 1).

¹³ Dichiarazione congiunta della Conferenza sull'asilo del 28 mar. 2014, adottata dai Cantoni, dalla Confederazione, nonché dai rappresentanti delle città e dei Comuni (di seguito: dichiarazione congiunta).

¹⁴ Ordinanza 1 dell'11 ago. 1999 sull'asilo relativa a questioni procedurali (Ordinanza 1 sull'asilo [OAsi 1]; RS 142.311).

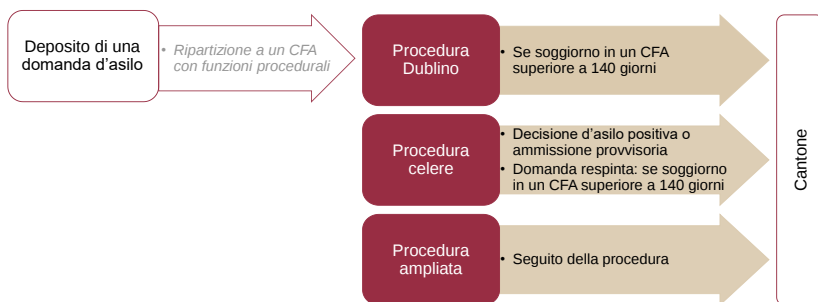
¹⁵ Le compensazioni sono legate a un CFA (20 attribuzioni in meno per contingente di 100 posti), a un centro speciale previsto per accogliere le persone che compromettono la sicurezza o il funzionamento dei CFA (40 attribuzioni in meno per contingente di 100 posti), a un aeroporto (10 attribuzioni in meno per contingente di 100 rimpatri controllati) e all'allontanamento (15 attribuzioni in meno per contingente di 100 persone assegnate ai fini dell'esecuzione dell'allontanamento).

- *Procedura Dublino*: se le autorità determinano che un altro Stato è responsabile della procedura d'asilo secondo il regolamento Dublino¹⁶, il richiedente l'asilo è rinviato a tale Stato e alloggiato nel frattempo in un CFA.
- *Procedura celere*: in esito a un'audizione il richiedente è attribuito a un Cantone in vista della sua integrazione se soddisfa le condizioni per ricevere l'asilo o l'ammissione provvisoria; se la domanda è respinta, il richiedente è obbligato a lasciare la Svizzera ed è alloggiato nel frattempo in un CFA; se prima che sia presa la decisione sono necessari ulteriori accertamenti, il richiedente passa alla procedura ampliata.
- *Procedura ampliata*: per la durata della procedura tutti i richiedenti sono attribuiti a un Cantone per esservi alloggiati; il Cantone interessato è competente, indipendentemente dall'esito della procedura.

A seconda del tipo di procedura attivata, la ripartizione tra i Cantoni si tiene a uno stadio diverso della procedura d'asilo. Come illustrato nella figura 2, la SEM attribuisce i richiedenti l'asilo a un Cantone se, nel quadro di una procedura Dublino o di una procedura celere, la loro domanda non ha ancora dato luogo a una decisione passata in giudicato in un CFA e vi soggiornano da 140 giorni¹⁷, se hanno ottenuto l'asilo o sono stati ammessi provvisoriamente alla procedura celere o se la loro domanda d'asilo è trattata nel quadro della procedura ampliata (art. 21 cpv. 2 OAsi 1).

Figura 2

Diversi casi di attribuzione dei richiedenti l'asilo a un Cantone



Legenda: gli elementi colorati rappresentano l'oggetto della valutazione.

¹⁶ Accordo del 26 ott. 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 (AAD; RS 0.142.392.68).

¹⁷ Questa attribuzione può essere decisa anche prima dello scadere della durata massima di soggiorno nei CFA, in particolare in caso di aumento rapido e significativo delle domande d'asilo (art. 24 cpv. 6 LAsi).

I Cantoni sono incaricati di fornire ai richiedenti l'asilo a loro attribuiti l'alloggio e le necessarie prestazioni d'aiuto sociale. Per ogni persona percepiscono un contributo forfettario unico alle spese amministrative e, per la durata del soggiorno, una somma forfettaria globale o una somma forfettaria per il soccorso d'emergenza¹⁸.

2.2 Attuazione dei processi e degli strumenti

La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è effettuata dalla SEM all'interno dei CFA, secondo le modalità definite in un documento interno¹⁹. A tal fine, il personale dei CFA deve innanzitutto assicurarsi che le informazioni necessarie (cittadinanza, categoria di persone, caso medico), le circostanze particolari del caso interessato (situazione familiare, domanda multipla ecc.) e la categoria di procedura (Dublino, celere, ampliata) siano registrate correttamente nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC)²⁰.

Una volta che il richiedente è registrato in SIMIC tra le persone da ripartire, il sistema elettronico per la ripartizione dei richiedenti l'asilo (eSyVAS) genera una proposta di attribuzione a un Cantone. Per determinare un Cantone appropriato, eSyVAS si basa su un algoritmo che produce una classificazione dei 26 Cantoni in funzione delle caratteristiche del richiedente l'asilo, della chiave di riparto proporzionale alla popolazione dei Cantoni²¹, delle regole di compensazione, dei criteri ANUM e della ripartizione effettiva nei Cantoni. I criteri ANUM corrispondono ai quattro criteri specifici a cui la SEM fa riferimento con la loro denominazione in tedesco: numero di persone da ripartire («Anzahl»), cittadinanze più rappresentate («Nationalitäten»), richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA) («unbegleitete minderjährige Asylsuchende [UMA]») e casi medici («Medizinalfälle»). L'intersezione dell'algoritmo nei sistemi eSyVAS e SIMIC è schematizzata nella figura 3.

¹⁸ Cfr. art. 88 e 89 LAsi e art. 20 segg. dell'ordinanza 2 dell'11 ago. 1999 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (Ordinanza 2 sull'asilo [OAsi 2]; RS **142.312**).

¹⁹ SEM (2021), Processo Ripartizione cantonale (10.170).

²⁰ Ordinanza del 12 apr. 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (Ordinanza SIMIC; RS **142.513**). Alcune informazioni provengono dal sistema d'informazione per i centri di registrazione e procedura e per gli alloggi negli aeroporti (MIDES) e sono integrate in SIMIC grazie a un collegamento tra i sistemi d'informazione, cfr. ordinanza 3 dell'11 ago. 1999 sull'asilo relativa al trattamento di dati personali (Ordinanza 3 sull'asilo [OAsi 3]; RS **142.314**).

²¹ Tale chiave è definita nell'allegato 3 OAsi 1 e verificata periodicamente dalla SEM.

Funzionamento del sistema elettronico

SIMIC: sistema d'informazione centrale sulla migrazione

eSyVAS: proposta di un solo Cantone secondo parametrizzazioni supplementari e possibilità di modifica

Algoritmo: classificazione dei 26 Cantoni per ordine di priorità secondo i criteri di ripartizione

La ripartizione tra i Cantoni è effettuata in SIMIC e gestita in background da eSyVAS, come illustrato nella figura 4. Può succedere che il personale dei CFA debba modificare la ripartizione proposta dal sistema a causa di circostanze particolari («Kanton Übersteuerung»). I motivi della modifica («Grund Übersteuerung»), elencati nelle corrispondenti istruzioni di lavoro²², devono in tal caso essere precisati.

Figura 4

Interfaccia utente della ripartizione tra i Cantoni in SIMIC

15020754.3 | iscsprDemo, Vater | Männlich | 01.01.1990 | BRB | N 511939 | Angabe

Zemis-Nr	Name, Vorname	Staatsangehörigkeit	Geburtsdatum	Medizinfall	Personenkategorie	Bemerkung
15020754.3	iscsprDemo, Vater	Barbados	01.01.1990	N	Einzelperson	

Kanton Vorschlag AG

Kanton Übersteuerung --

Grund Übersteuerung --

Austritt geplant am

Kommentar

Verteildatum

Anrechenbar ☒

Legenda: eSyVAS ha generato una proposta di Cantone (AG).

Osservazioni: i dati utilizzati sono fittizi; immagine disponibile solo in tedesco.

Fonte: SEM, SYMIC, *Document de formation Répartition cantonale*, marzo 2021 (di seguito: documento di formazione SIMIC), pag. 7.

²² Istruzioni di lavoro della SEM del 2 mag. 2023 sulla prima ripartizione e la ripartizione cantonale (di seguito: istruzioni di lavoro); *Fiche d'information du SEM : répartition intercantonale – modifications et nouveaux commentaires sur la répartition*, settembre 2023 (di seguito: nuove regole applicabili).

La verifica e la convalida della ripartizione tra i Cantoni effettuata nei CFA sono responsabilità della sezione GORI, la quale ha la possibilità di correggere la ripartizione proposta da eSyVAS o invalidare una modifica apportata da un CFA; in questo secondo caso, il personale del CFA e quello della sezione GORI devono accordarsi²³.

Ogni settimana la SEM informa i Cantoni delle attribuzioni che devono attendersi. I Cantoni sono incaricati di fornire l'alloggio ai richiedenti l'asilo a loro attribuiti²⁴. Se in un Cantone vige una situazione critica sotto il profilo dell'alloggio, la sezione GORI può decretare in via eccezionale un blocco delle attribuzioni («Zuweisungsstopp») della durata di un giorno fino a un massimo di una settimana. La richiesta deve essere effettuata dal Cantone con almeno una settimana d'anticipo. Secondo una direttiva della SEM²⁵, in presenza di imprevisti sono ammesse anche richieste a breve termine.

In caso di fluttuazione delle domande i Cantoni devono prendere le misure organizzative appropriate per poter reagire in modo adeguato²⁶. Se la Svizzera registra un aumento significativo delle domande d'asilo, i compiti e le responsabilità delle autorità sono adattati secondo il piano d'emergenza Asilo²⁷. Anche in caso di domande numerose i richiedenti l'asilo hanno il diritto, quando si trovano ancora in un CFA, di essere sentiti in merito al loro desiderio di essere attribuiti a un Cantone specifico²⁸. I richiedenti l'asilo la cui domanda è trattata in un CFA hanno diritto a una consulenza e una rappresentanza legale gratuite (art. 102f LAsi). Se tale desiderio non è soddisfatto, deve essere pronunciata una decisione motivata di attribuzione a un Cantone. Se il desiderio è espresso soltanto dopo l'attribuzione a un Cantone, diventa una «domanda di cambiamento di Cantone»²⁹.

²³ SEM, istruzione interna, pag. 7.

²⁴ Spetta all'autorità cantonale competente ripartire i richiedenti l'asilo nelle strutture di accoglienza cantonali e comunali. La SEM non ha alcuna influenza sulla ripartizione all'interno dei Cantoni.

²⁵ Direttiva della SEM del 1° gen. 2008 (stato: 1.3.2019), Ripartizione tra i Cantoni (di seguito: direttiva). Secondo il parere del DFGP, nella pratica sono necessarie due settimane.

²⁶ SEM, direttiva, pag. 1.

²⁷ DFGP – DDPS – DFF – CDDGP – CDOS, Parametri per la pianificazione d'emergenza congiunta della Confederazione e dei Cantoni nel settore dell'asilo, del 14 apr. 2016 (di seguito: parametri).

²⁸ OSAR (ed.) (2022), *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi*, 3ª edizione, Berna: Haupt Verlag.

²⁹ SEM (s. d.), *Manuel Asile et retour*; www.sem.admin.ch > Asilo / Protezione dalla persecuzione > La procedura d'asilo > Procedura nazionale d'asilo > Manuale Asilo e ritorno (disponibile in francese e tedesco).

2.3

Ripartizione effettiva tra i Cantoni

La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni differisce a seconda della categoria di ripartizione³⁰. I richiedenti l'asilo delle categorie di ripartizione W (*erweiterte Verfahren*) e B (*Bleibefälle*) sono attribuiti a un Cantone ai fini del loro alloggio. La categoria W comprende innanzitutto le persone rientranti nella procedura ampliata. Vi sono inclusi anche i richiedenti l'asilo a cui si applica la procedura celere o la procedura Dublino che non hanno ancora ricevuto una decisione passata in giudicato dopo il soggiorno massimo di 140 giorni in un CFA. La categoria B comprende le persone nella procedura celere che hanno ottenuto il diritto di rimanere in Svizzera a seguito di una decisione d'asilo positiva o di un'ammissione provvisoria. I richiedenti l'asilo delle categorie B e W sono ripartiti proporzionalmente alla popolazione e nel modo più proporzionale possibile secondo i criteri ANUM. La categoria W tiene inoltre conto delle compensazioni³¹.

Nella categoria di ripartizione V (*Vollzug*) i richiedenti l'asilo sono assegnati a un Cantone ai fini dell'esecuzione del loro allontanamento. Rientrano in questa categoria quando una domanda d'asilo è stata respinta o stralciata o quando hanno ricevuto una decisione di non entrata nel merito nel quadro della procedura Dublino poiché un altro Stato è responsabile dell'esame della domanda d'asilo. La SEM assegna le persone della categoria V al Cantone di ubicazione di un CFA senza funzioni procedurali, all'interno della regione d'asilo in cui si trovano già (art. 23 e art. 34 cpv. 2 OAsi 1). Continuano infatti a essere alloggiate dalla Confederazione nel CFA fino a 140 giorni; il Cantone è unicamente responsabile dell'esecuzione della procedura di allontanamento.

Se la ripartizione tra i Cantoni proposta dal sistema eSyVAS sulla base dell'algoritmo fosse sempre applicata, gli scostamenti tra la ripartizione effettiva e la ripartizione teorica prevista sarebbero quanto più possibile minimi. Tuttavia nella pratica la situazione è diversa. Esistono quindi scostamenti tra la ripartizione effettiva e quella teorica e i Cantoni si vedono attribuire più o meno richiedenti l'asilo rispetto a quanto previsto secondo la chiave di riparto. Gli scostamenti derivano tra l'altro da modifiche della proposta di ripartizione generata da eSyVAS operate dal personale dei CFA o dalla sezione GORI (quest'ultima può inoltre correggere la modifica apportata nei CFA). Si possono distinguere le modifiche che sono obbligatorie ai sensi delle disposizioni legali (p. es. unità della famiglia) da quelle che sono effettuate sulla base di istruzioni di lavoro o di situazioni specifiche (p. es. lingua della procedura).

La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni mira al riassorbimento degli scostamenti tra la ripartizione teorica e quella effettiva entro la fine di ogni anno

³⁰ SEM, istruzione interna.

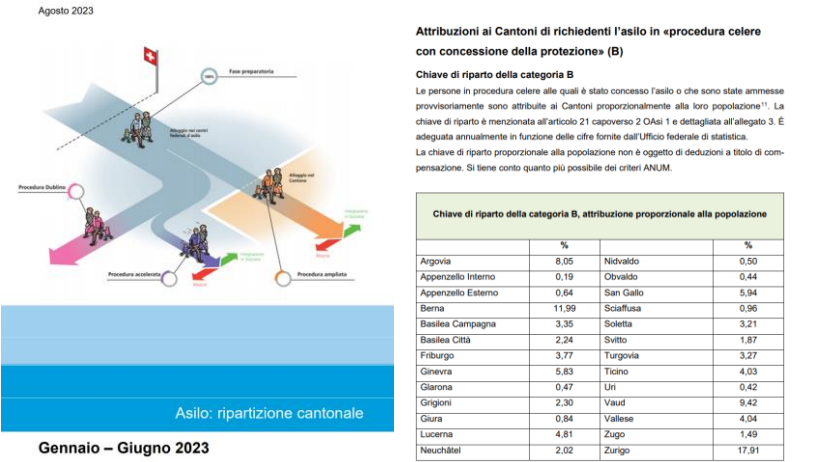
³¹ Dal gennaio 2023 esiste anche la categoria A (Altre categorie), a cui appartengono i richiedenti l'asilo con lo statuto S, benché siano trattati separatamente.

civile³². Tali scostamenti sono monitorati regolarmente dalla sezione GORI e comunicati mediante lo strumento «Reporting Erst- und Kantonsverteilung» (REKA)³³. Il controlling consente ai collaboratori della sezione GORI di farsi un’idea dello stato della ripartizione tra i Cantoni e di adattare la pianificazione all’occorrenza. Il reporting permette inoltre di informare gli attori interessati in merito alla ripartizione dei richiedenti l’asilo tra i Cantoni.

Fino al 2023 veniva condotta ogni trimestre un’analisi della situazione ai fini del reporting interno all’attenzione della direzione della SEM³⁴. Tale analisi comprendeva una panoramica della ripartizione cantonale e spiegazioni degli scostamenti tra la situazione effettiva e quella teorica. Per quanto concerne il reporting esterno, la sezione GORI redige una newsletter semestrale³⁵. Le newsletter, illustrate nella figura 5, sono rivolte innanzitutto ai Cantoni, nonché al personale dei CFA. Presentano le ripartizioni effettive e quelle teoriche nonché gli scostamenti per categoria di ripartizione e per criterio ANUM. Inoltre, spiegano in breve le regole di ripartizione e il modello di compensazione, indicano i motivi principali degli scostamenti e forniscono informazioni sulle principali evoluzioni nel settore.

Figura 5

Estratto della newsletter *Asile : répartition cantonale*



Fonte: newsletter della SEM dell’agosto 2023 (ripartizione gennaio–giugno 2023), pagg. 1 e 14.

³² Newsletter della SEM *Asile : répartition cantonale* (di seguito: newsletter) dell’aprile 2020 (ripartizione marzo–dicembre 2019), pag. 6.

³³ SEM, *Dokumentation Reporting Erst- und Kantonsverteilung (REKA)* del 2019 (disponibile soltanto in tedesco).

³⁴ SEM, *Lageanalyse*, 2019–2022 (disponibile soltanto in tedesco).

³⁵ SEM, newsletter.

3

Impostazione della ripartizione tra i Cantoni

Per stabilire se il sistema di ripartizione dei richiedenti l’asilo è impostato in modo appropriato, il CPA ha esaminato la definizione dei diversi principi e delle fasi della ripartizione, la chiarezza dei criteri e l’adeguatezza delle misure per le fluttuazioni delle domande d’asilo (v. allegato 2).

Riassunto: nel complesso il CPA constata che la ripartizione è in gran parte impostata in maniera appropriata. I principi e le fasi della ripartizione dei richiedenti l’asilo tra i Cantoni sono definiti in modo chiaro. Tuttavia, la loro presa in considerazione, nonché quella di numerosi fattori, rende inevitabilmente complessa la ripartizione (n. 3.1). I criteri di ripartizione sono chiari, ma le regole per modificare la ripartizione cantonale proposta lasciano un margine di manovra (n. 3.2). Il piano d’emergenza Asilo è impostato in maniera adeguata per gestire un elevato numero di domande. Tuttavia, gli scenari su cui si basa sono obsoleti (n. 3.3).

3.1

I principi e le fasi della ripartizione sono definiti in modo chiaro, ma la ripartizione è complessa

I documenti su cui si fonda la ripartizione dei richiedenti l’asilo tra i Cantoni sono numerosi. La tabella 2 li elenca e mostra che coprono tutti gli aspetti importanti della ripartizione e che hanno forme e livelli di dettaglio molto diversi che si completano bene. Il CPA non rileva alcuna incoerenza tra la legge, le ordinanze, le direttive, i processi e le informazioni.

Tabella 2

Fondamenti della ripartizione tra i Cantoni dei richiedenti l’asilo

Titolo abbreviato (autore, data)	Scopi principali
<i>Basi legali</i>	
LAsi (Assemblea federale, 26.6.1998)	Principi della politica d’asilo (la ripartizione dei richiedenti l’asilo tra i Cantoni è disciplinata principalmente dall’art. 27)
OAsi 1 (Consiglio federale, 11.8.1999)	Principi relativi alla procedura d’asilo (la ripartizione tra i Cantoni è disciplinata principalmente dall’art. 21 e la chiave di riparto è definita nell’allegato 3)
OAsi 2 (Consiglio federale, 11.8.1999)	Principi relativi al finanziamento dell’asilo, in particolare in materia di sussidi federali versati ai Cantoni
OAsi 3 (Consiglio federale, 11.8.1999)	Principi relativi al trattamento dei dati personali e alla gestione dei sistemi d’informazione dell’asilo
<i>Direttive e istruzioni</i>	
Dichiarazione congiunta (CDDGP, CDOS, DFGP, 28.3.2014)	Dichiarazione congiunta della Conferenza sull’asilo riguardante il riassetto del settore dell’asilo
Direttiva (SEM, 1.1.2008; stato: 1.3.2019)	Modalità di attribuzione per l’alloggio, l’esecuzione degli allontanamenti e la concessione di un soccorso d’emergenza, anche in caso di fluttuazioni delle domande

Titolo abbreviato (autore, data)	Scopi principali
Istruzione interna (SEM, 1.9.2020)	Regole generali che il personale interessato della SEM deve osservare per la ripartizione tra i Cantoni e per la registrazione esatta e completa dei relativi processi. Regole di ripartizione definite in funzione delle categorie di ripartizione
Istruzioni di lavoro (SEM, 2.5.2023)	Motivi ammessi per modificare la ripartizione tra i Cantoni (allegato 9 dell'istruzione interna)
Nuove regole applicabili (SEM, 1.9.2023)	Informazioni relative alla modifica della ripartizione e nuovi commenti
Parametri (DFGP, DDPS, DFF, CDDGP, CDOS, 14.4.2016)	Parametri per la pianificazione d'emergenza, che descrivono gli scenari a cui la Svizzera si prepara e i compiti e le competenze di ogni autorità interessata
Strategia per il trattamento delle domande d'asilo (SEM, 1.3.2019)	Ordine di priorità per il trattamento delle domande d'asilo
<i>Annonce préalable d'un cas spécial</i> (CDOS, 4.10.2012)	Regole relative alle informazioni ai Cantoni nel caso di attribuzione di casi speciali (allegato 6 dell'istruzione interna)
Processi	
Manuale Asilo e ritorno	Basi legali, principi e competenze dei Cantoni, prassi del Tribunale amministrativo federale e prassi della SEM in casi concreti
Processo Ingresso e registrazione (10.10) (SEM, 1.1.2022)	Fasi relative all'ingresso e alla registrazione dei richiedenti l'asilo (allegato 1 dell'istruzione interna)
Processo Ripartizione cantonale (10.170) (SEM, 4.6.2021)	Fasi, responsabilità, prodotti, destinatari, basi legali e documenti di riferimento (allegato 2 dell'istruzione interna)
<i>Dokumentation Reporting Erst- und Kantonsverteilung (REKA)</i> (SEM, 2019)	Gestione e aggiornamento dei sistemi d'informazione utilizzati in particolare per l'elaborazione del reporting
Documento di formazione SIMIC (SEM, 1.3.2021)	Istruzioni per il corretto utilizzo di SIMIC in materia di ripartizione dei richiedenti l'asilo
Preavviso caso speciale al Cantone	Modulo di preavviso (allegato 7 dell'istruzione interna)
Procedura per la ripartizione cantonale dei casi speciali / medici (SEM)	Registrazione dello stato di salute del richiedente l'asilo (allegato 8 dell'istruzione interna)
Informazioni e reporting	
Newsletter (SEM, fino all'1.8.2023)	Reporting esterno della situazione della ripartizione tra i Cantoni per categoria, su base trimestrale
<i>Lageanalyse</i> (SEM, fino al 31.12.2022)	Reporting interno della situazione della ripartizione tra i Cantoni per categoria, su base trimestrale
<i>Modèle de compensation</i> (CDOS, CDDGP, SEM, 1.10.2018)	Modello di compensazione a seguito del riassetto (Scheda informativa 7, allegato 5 dell'istruzione interna)
<i>Fiche d'information : plan d'urgence Asile</i> (SEM, 2013)	Obiettivi ed elementi del piano d'emergenza, clausole giuridiche di emergenza e ruolo dello Stato maggiore speciale Asilo e dell'esercito in caso di situazione straordinaria

Legenda: fondamenti classificati per tipologia di documento e per ordine di importanza decrescente; i documenti più importanti per la presente valutazione sono riportati in grassetto.

Le basi legali, le direttive e le istruzioni definiscono chiaramente la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. Da un lato, la LAsi e l'OAsi 1 concretizzano in modo appropriato i principi della ripartizione, quali le categorie di ripartizione, la chiave di riparto proporzionale alla popolazione cantonale, il sistema di compensazione o gli interessi da tenere in considerazione. Dall'altro lato, a complemento delle basi legali, la SEM ha elaborato una direttiva per stabilire le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni nel quadro delle attribuzioni per l'alloggio e l'esecuzione degli allontanamenti e un'istruzione interna per definire le regole che il personale della SEM deve rispettare. Tale istruzione interna, di portata generale, è completata adeguatamente dagli allegati, che forniscono elementi operativi più dettagliati. L'istruzione interna è considerata nel complesso uno strumento buono e utile dalle persone interpellate.

Per quanto riguarda le fasi della ripartizione, l'OAsi 1 definisce i gruppi di persone che la SEM attribuisce ai Cantoni e a quale stadio procedurale viene effettuata l'attribuzione (art. 2 cpv. 2). L'istruzione interna indica chiaramente che il momento della ripartizione tra i Cantoni è precisato nei processi chiave e che può comunque variare a seconda della situazione considerata. Uno dei processi della SEM descrive precisamente e in maniera comprensibile, secondo la maggior parte degli intervistati, quando viene effettuata la ripartizione tra i Cantoni e i relativi stadi. Include un grafico informativo sulle fasi decisionali con i termini di ricorso, nonché una tabella che illustra gli stadi del processo in relazione a responsabilità, destinatari, basi legali, istruzioni e strumenti di lavoro³⁶.

L'impostazione della ripartizione tiene conto di numerosi fattori diversi, il che la rende tuttavia complessa. I rappresentanti delle conferenze intercantonali interpellati apprezzano il fatto che la ripartizione sia effettuata proporzionalmente alla popolazione cantonale, in conformità con quanto deciso in occasione della seconda conferenza nazionale sull'asilo³⁷, per le diverse categorie di ripartizione (Dublino, celere, ampliata), poiché ciò garantisce la partecipazione di tutti i Cantoni all'integrazione dei rifugiati riconosciuti e dei richiedenti l'asilo ammessi provvisoriamente, nonché all'allontanamento delle persone respinte. I criteri ANUM sono stati altresì giudicati favorevolmente dagli interpellati. Tuttavia, secondo alcuni, non tutti i fattori sono comprensibili o adeguati. Le critiche riguardano ad esempio il fatto che le compensazioni per le prestazioni speciali sono complicate e che i documenti al riguardo non sono chiari o che i contributi forfettari della Confederazione non compensano a sufficienza i costi associati a determinate persone (p. es. spese di sicurezza o spese per gli RMNA).

Il personale della SEM sentito dal CPA concorda che la ripartizione è complessa. Sottolinea che sono i Cantoni, di concerto con la SEM, ad aver voluto una ripartizione il più proporzionale possibile che tenesse conto delle diverse categorie e dei criteri di ripartizione. Al tempo stesso, ne emerge un conflitto di obiettivi tra il rispetto della proporzionalità della ripartizione in funzione della popolazione cantonale e il rispetto di altri criteri. Secondo il CPA, la complessità della ripartizione è inevitabile per

³⁶ SEM (2021), Processo Ripartizione cantonale (10.170).

³⁷ Dichiarazione congiunta.

conseguire una ripartizione il più proporzionale possibile tenendo conto dei fattori desiderati dai Cantoni.

3.2 I criteri di ripartizione sono chiari, ma alcune regole lasciano un margine di manovra

I criteri su cui la SEM si basa per effettuare la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni sono indicati nell'istruzione interna. Corrispondono alle basi legali applicabili e sono chiari, anche se non sono descritti in dettaglio. L'istruzione interna indica che esistono diverse chiavi di riparto a seconda delle differenti categorie e precisa i criteri specifici presi in considerazione, ossia i criteri ANUM³⁸. Tali criteri non coprono alcuni criteri giuridici, come la presenza in Svizzera di familiari, in quanto non sono tenuti in considerazione nella proposta di ripartizione generata da eSyVAS.

A causa dei diversi criteri di ripartizione e delle variazioni delle chiavi di riparto a seconda della procedura, è complicato per la sezione GORI rendere facilmente comprensibili le regole di ripartizione. Data la complessità dei criteri di ripartizione, la sezione GORI si è adoperata per comunicarli nel modo più chiaro e trasparente possibile nelle newsletter, fornendo una spiegazione introduttiva più dettagliata e coerente. Per quanto riguarda i criteri ANUM, ad esempio, è specificato che i diversi gruppi target scelti corrispondono alle cittadinanze più rappresentate e che le persone particolarmente bisognose di assistenza sono in particolare gli RMNA e i casi medici³⁹. Come illustrato nella figura 6, una panoramica delle regole di ripartizione per categoria è altresì stata fornita nel febbraio 2023 in modo apprezzato e chiaro sotto forma schematica.

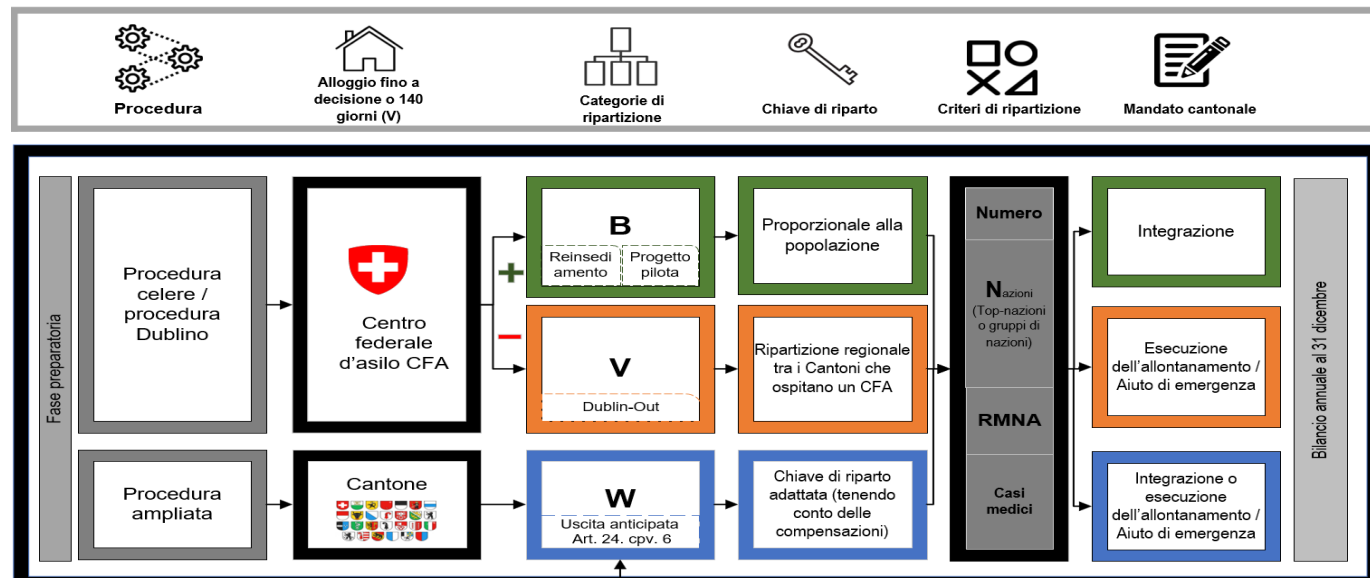
Dalle interviste con il personale della SEM emerge che la complessità dipende anche e soprattutto dal divario tra le regole, teoriche, e i singoli casi specifici che esistono nella pratica. Le difficoltà derivano anche dal fatto che alcuni richiedenti l'asilo appartengono simultaneamente a più sottogruppi (p. es. un RMNA, caso medico, di cittadinanza afgana) e che è praticamente impossibile definire regole contemplanti tutte le combinazioni specifiche. Per la maggior parte dei rappresentanti dei Cantoni interpellati, i criteri della ripartizione sono in linea di principio comprensibili. Alcuni criticano tuttavia il fatto che la complessità dei criteri, a cui si aggiungono i molteplici fattori presi in considerazione per la ripartizione tra i Cantoni (n. 3.1), renda difficile la comprensione del motivo per cui le regole non sono rispettate in alcuni casi.

³⁸ SEM, istruzione interna, pagg. 3–4.

³⁹ SEM, newsletter.

Figura 6

Panoramica delle regole di ripartizione per categoria



Legenda: chiavi di riparto e criteri di ripartizione in funzione delle categorie di ripartizione.

Osservazione: la parte relativa allo statuto di protezione S è stata rimossa dallo schema dal CPA.

Fonte: newsletter della SEM del febbraio 2023 (ripartizione gennaio–dicembre 2022), pag. 9.

Gli esperti consultati e alcuni membri del personale dei CFA non mettono in discussione la chiarezza dei criteri, ma criticano il fatto che siano troppo stringenti per favorire l'integrazione degli interessati. La nozione di famiglia in vigore nella legislazione sull'asilo comprende soltanto i membri della famiglia nucleare, ossia i coniugi e i loro figli minorenni (art. 1a OAsi 1). Per le persone particolarmente bisognose di assistenza, in particolare gli RMNA e i casi medici, si tiene conto anche dei parenti prossimi che non fanno parte della famiglia nucleare o di altre persone di riferimento. Questa comprensione della nozione di famiglia corrisponde a quella della CEDU (art. 8). Tuttavia, questa definizione è criticata da alcuni attori che la ritengono troppo stretta. Ad esempio, i figli maggiorenni o i membri della famiglia allargata non sono considerati nella ripartizione e molte famiglie sono separate. Secondo gli esperti interpellati le reti familiari e culturali contribuiscono a favorire l'integrazione dei richiedenti l'asilo. Inoltre, secondo loro, dovrebbero essere ricompresi nella ripartizione anche i criteri che favoriscono l'integrazione professionale, quali le conoscenze linguistiche, i percorsi formativi e l'esperienza professionale, nonché le opportunità potenziali di formazione di grado terziario. A tale riguardo, il progetto pilota condotto al momento dal PFZ per migliorare l'integrazione dei richiedenti l'asilo tramite un algoritmo comprendente un maggior numero di criteri, che non è stato esaminato nella presente valutazione, è oggetto di grandi attese tra gli esperti interpellati (n. 1.3). In alternativa si pone secondo loro la questione di sapere se gli ostacoli al cambiamento di Cantone dovrebbero essere ridotti in modo che i richiedenti l'asilo possano stabilirsi più facilmente in un altro Cantone per finalità di lavoro o di formazione.

Per quanto riguarda le regole applicabili per la modifica da parte del personale della SEM della ripartizione tra i Cantoni proposta dal sistema eSyVAS («Übersteuerung»), l'istruzione interna specifica che i motivi ammessi sono elencati nelle relative istruzioni di lavoro. La versione del 2 maggio 2023 contiene una tabella indicante i motivi ammessi («Grund Übersteuerung», v. sopra fig. 4), le fattispecie possibili e le osservazioni da riportare in SIMIC⁴⁰. Secondo la maggior parte del personale dei CFA interpellato, l'istruzione interna e le istruzioni di lavoro sono note e i criteri sono in linea di principio chiari. Tuttavia, le frequenti variazioni dei motivi di modifica non sono a loro avviso sempre facili da seguire e le tipologie di ripartizione tra i Cantoni nella procedura celere in funzione dello stato di avanzamento della procedura sono talvolta fonte di confusione⁴¹. Inoltre, alcuni membri del personale dei CFA hanno indicato che la ripartizione è regolamentata il più possibile, lasciando al tempo stesso un certo margine di manovra.

⁴⁰ SEM, istruzioni di lavoro, pagg. 3–4.

⁴¹ Le persone a cui si applica la procedura celere che lasciano un CFA nell'ambito della procedura Dublin senza avere ricevuto una decisione definitiva devono essere attribuite a un Cantone. In tal caso, sono imputate alla categoria W, malgrado non rientrino nella procedura ampliata.

Avendo constatato che le istruzioni non erano applicate in modo adeguato, la sezione GORI ha trasmesso a tutto il personale dei CFA un aggiornamento delle regole di modifica della ripartizione tra i Cantoni nel settembre 2023, ossia dopo l'avvio della presente valutazione. In tale documento⁴² è espressamente ricordato (anche sotto forma di lista di controllo nelle conclusioni) il principio secondo cui il personale dei CFA può modificare la proposta di ripartizione generata da eSyVAS soltanto per i motivi ammissibili e indicando chiaramente la giustificazione. Inoltre, la tabella delle regole applicabili in caso di modifica (motivi dell'inosservanza, configurazioni possibili, osservazioni preliminari) è stata aggiornata. Rispetto alla versione precedente, il CPA constata uno sforzo di riduzione del margine di manovra insito nell'applicazione di queste regole: sono ora indicati dodici motivi (senza contare «Statuto di protezione S» e «Altro»), più chiaramente identificabili⁴³; le configurazioni sono descrizioni e non più esempi; le osservazioni devono essere riportate per quasi tutti i motivi, assicurando una migliore tracciabilità.

3.3 Il piano d'emergenza Asilo è adeguato, ma gli scenari su cui si basa sono obsoleti

Il settore dell'asilo è soggetto a fluttuazioni del numero di domande presentate che hanno conseguenze sulla ripartizione tra i Cantoni. La direttiva della SEM contiene anche brevi indicazioni sulle responsabilità dei Cantoni e della SEM per far fronte a forti fluttuazioni: i Cantoni devono prendere misure organizzative appropriate per poter reagire in modo adeguato alle fluttuazioni delle domande; la SEM deve adottare tutti i provvedimenti organizzativi necessari per assorbire le fluttuazioni repentine e informare ogni settimana i Cantoni delle attribuzioni presumibili⁴⁴. Per garantire le procedure d'asilo, l'alloggio, l'assistenza e i controlli di sicurezza anche in caso di emergenza e di forti aumenti del numero di domande d'asilo, nel 2012 il Consiglio federale ha adottato un piano d'emergenza Asilo. Nel 2016 la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni hanno definito i parametri per i diversi scenari, che da allora fungono da base al piano d'emergenza (v. tabella 3).

⁴² SEM, nuove regole applicabili.

⁴³ I seguenti motivi sono uguali alla versione precedente: «Famiglia in CH», «Motivi medici», «Alloggio», «Nascita», «Istruzione operativa gestione». I nuovi motivi sono i seguenti: «Decisione d'allontanamento notificata senza passaggio in giudicato» (il che riduce la confusione menzionata dal personale dei CFA in materia di procedura celere), «Richiedente l'asilo in carcere», «Stralcio della domanda», «Domande multiple», «Con permesso di dimora», «Ulteriori fasi procedurali pianificate» e «Reinsediamento» (che faceva in precedenza parte della categoria «Altro»).

⁴⁴ SEM, direttiva, n. 3.2, punti 1 e 2.

Tabella 3

Scenari di base della pianificazione di emergenza

Scenari	Numero di domande d'asilo presentate	Periodo durante il quale le domande sono state presentate
1	10 000	30 giorni
2	10 000	al mese per 3 mesi consecutivi
3	30 000	in pochi giorni
4	ingentissima pressione migratoria di transito	
5	intensificazione dei controlli alla frontiera svizzera da parte degli Stati limitrofi	

Osservazione: gli scenari 4 e 5 sono stati completati nell'aprile 2017.

Fonte: DFGP, DDPS, DFF, CDDGP, CDOS, Parametri, 2016, pag. 1.

All'emergere di uno di questi scenari può essere attivato il piano d'emergenza per l'adozione di diverse misure, in particolare l'attribuzione dei richiedenti l'asilo ai Cantoni prima della scadenza della durata di permanenza massima di 140 giorni nei CFA, l'attivazione da parte della SEM di posti di alloggio supplementari o l'intervento a titolo sussidiario dell'esercito. Secondo il CPA il sistema di scenari dinamico è uno strumento di pianificazione preventiva adeguato, poiché è compatibile con gli strumenti e la suddivisione delle competenze esistenti nel settore dell'asilo. Di fatto, contiene misure proporzionate volte ad adottare e attuare rapidamente decisioni complesse che consentono di far fronte a una situazione straordinaria in materia di asilo. Al contempo, le competenze della Confederazione e dei Cantoni restano complessivamente le stesse in caso sia di forti fluttuazioni che di condizioni normali, e sono fissate priorità⁴⁵. Se necessario, uno Stato maggiore speciale Asilo (SONAS) può essere convocato dal DFGP e dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) di concerto con la CDDGP e la CDOS per coordinare tutte le misure relative all'alloggio, all'assistenza, alla sicurezza e alla comunicazione⁴⁶. Secondo la maggior parte degli interpellati è adeguato che le competenze restino il più possibile dove già si trovano anche in caso di situazioni straordinarie e l'aggiunta di un organo di condotta e coordinamento è quindi appropriata.

Il CPA constata tuttavia che i parametri degli scenari non sono più attuali. Sono stati stabiliti nell'aprile 2016, mentre l'Europa era confrontata al più forte flusso migratorio dalla Seconda guerra mondiale. Nel 2015 la Svizzera aveva registrato oltre

⁴⁵ Qualora le risorse disponibili non siano sufficienti a trattare tutte le domande d'asilo entro i termini procedurali previsti dalla LAsi, la SEM si basa, conformemente all'art. 37b LAsi, su una strategia per il trattamento delle domande che stabilisce un ordine di priorità (Strategia della SEM per il trattamento delle domande d'asilo del 1° mar. 2019).

⁴⁶ La composizione, i compiti e il funzionamento di tale organo che riunisce tutti i principali attori sono disciplinati da una direttiva del DFGP adottata dal Consiglio federale l'11 mag. 2011.

39 000 domande d'asilo e le previsioni per il 2016 non erano al ribasso. Il riassetto del settore dell'asilo non era ancora intervenuto. Tale riassetto ha avuto in particolare l'obiettivo di accelerare le procedure facendole svolgere il più possibile all'interno dei CFA, pertanto in caso di un aumento repentino delle domande presentate o di una situazione straordinaria, come ad esempio quella della crisi ucraina, oggi i CFA e i Cantoni sono rapidamente messi sotto pressione (n. 4.6). Alla luce di tale constatazione, il CPA ritiene necessario prendere in considerazione maggiori scenari per l'attivazione del piano d'emergenza Asilo. Stando alle interviste condotte con la SEM, i parametri saranno rivisti nel 2024 in collaborazione con i Cantoni.

4 Attuazione dei processi e degli strumenti

Al fine di valutare se i processi e gli strumenti della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni sono attuati in modo adeguato, l'analisi del CPA si è incentrata sull'attuazione dei processi conforme alla loro definizione, sull'adeguatezza degli strumenti, sulla ponderazione degli interessi e sul coordinamento tra le parti interessate, nonché sull'adeguata attivazione del piano d'emergenza Asilo (v. allegato 2).

Riassunto: nel complesso il CPA constata che l'attuazione dei processi e degli strumenti è parzialmente adeguata. I processi sono sostanzialmente ben funzionanti, ma la loro applicazione è difforme nei diversi CFA (n. 4.1) e la banca dati della ripartizione tra i Cantoni contiene incoerenze (n. 4.2). L'algoritmo non tiene conto di criteri importanti e non è applicato ad alcuni gruppi (n. 4.3). Il sistema elettronico, che si fonda sull'algoritmo per proporre un Cantone di ripartizione, offre possibilità di parametrizzazione che non sono presentate con sufficiente trasparenza (n. 4.4). Inoltre, gli interessi dei richiedenti l'asilo sono tenuti in considerazione, ma pongono sfide, in particolare in caso di elevate quantità di domande da trattare o di attribuzione a un Cantone al di fuori della regione d'asilo iniziale (n. 4.5). Infine, il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni è nel complesso adeguato. Tuttavia, i blocchi delle attribuzioni annunciati dai Cantoni sono problematici per la ripartizione e il piano d'emergenza non è sufficientemente attivato in caso di elevate quantità di domande presentate (n. 4.6).

4.1 I processi sono applicati in modo difforme nei diversi CFA

La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è effettuata all'interno dei CFA in base ai processi pertinenti. La gran parte del personale della SEM interpellato al riguardo ritiene che i processi all'interno dei CFA siano adeguati, chiari e nel complesso ben funzionanti. Inoltre, sono state adeguatamente integrate in SIMIC alcune garanzie elettroniche affinché la ripartizione cantonale possa essere avviata soltanto quando sono soddisfatte le due condizioni preliminari seguenti: la persona deve essere registrata nel sistema e deve essere selezionata una procedura d'asilo. I diversi parametri da esaminare durante la registrazione della ripartizione in SIMIC

sono spiegati chiaramente in un documento a disposizione di tutto il personale della SEM⁴⁷.

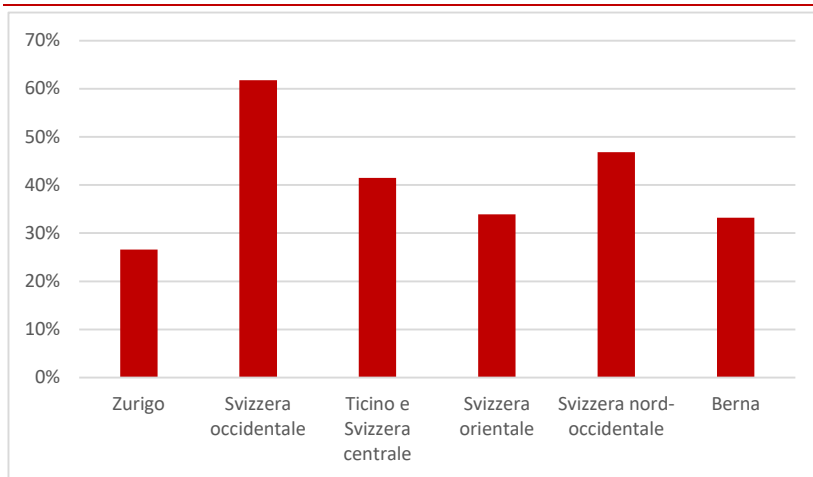
A causa dell'ubicazione dei CFA con funzioni procedurali nelle sei regioni d'asilo e della loro lontananza dalla sede principale della SEM, i processi di ripartizione sono applicati in maniera leggermente diversa. Ad esempio, per la modifica della ripartizione proposta in eSyVAS da parte di un membro dell'amministrazione, l'autorizzazione di un superiore è necessaria in alcuni CFA, ma non in altri. Lo scambio di informazioni all'interno dei CFA tra i responsabili della procedura e il personale amministrativo non è peraltro sempre efficiente, secondo le osservazioni raccolte. Un'altra divergenza riguarda la suddivisione delle competenze: mentre secondo la sezione GORI la responsabilità della ripartizione tra i Cantoni spetta chiaramente ai CFA, alcuni membri del personale dei CFA ritengono che il loro lavoro consenta di generare una proposta ma che la decisione definitiva della ripartizione tra i Cantoni sia presa dalla sezione GORI.

Le prassi sono particolarmente difforni tra i CFA per quanto riguarda la modifica della ripartizione generata dal sistema eSyVAS sulla base del calcolo algoritmico. Le analisi statistiche condotte da PPC, illustrate nella figura 7, indicano che la percentuale di modifiche varia molto da un CFA all'altro, passando dal 27 per cento della regione zurighese al 62 per cento della regione della Svizzera occidentale. Mostrano inoltre una complessiva mancanza di uniformità a livello dei motivi indicati nei diversi CFA. Ad esempio, la categoria «Altro», che corrisponde al motivo selezionato più di frequente, è scelta nel 17 per cento delle ripartizioni in Svizzera occidentale, contro soltanto il 4 per cento in Ticino e Svizzera centrale. In Svizzera occidentale si osservano percentuali particolarmente elevate rispetto agli altri CFA per i motivi dell'alloggio, della ripartizione interregionale e dei richiedenti scomparsi.

⁴⁷ SEM, documento di formazione SIMIC.

Figura 7

Percentuale delle modifiche della proposta apportate nei CFA



Osservazione: N = 52 749. Esclusi lo statuto S e i dati senza indicazione della regione, nonché le modifiche negli aeroporti di Zurigo e Ginevra.

Fonte: sulla base del rapporto di PPC, figura 22, pag. 33.

Alla luce delle interviste condotte con la SEM, il CPA ritiene che vi siano due principali ragioni per la mancanza di uniformità nelle prassi di modifica. La prima attiene alle differenze tra le regioni a livello di procedure d'asilo: alcuni CFA decidono più spesso di altri una procedura Dublino invece di passare i richiedenti alla procedura ampliata. Ciò può dipendere anche dalla composizione specifica della popolazione dei richiedenti l'asilo, che può altresì avere un'influenza, in quanto alcune prassi di modifica sono più frequenti in funzione della procedura più rappresentata (p. es. modifiche legate all'esecuzione degli allontanamenti se vi sono più casi Dublino). La seconda è riconducibile alla diversa applicazione delle istruzioni di lavoro per la ripartizione tra i Cantoni da parte del personale dei CFA a causa di mentalità differenti nelle diverse regioni. Secondo le osservazioni raccolte nei CFA l'istruzione interna e le istruzioni di lavoro sono in generale note, ma sono utilizzate solo di rado dal personale. Inoltre, i nuovi membri del personale dei CFA non le conoscono in dettaglio.

Pur sottolineando l'importanza di disporre di un certo margine di manovra per risolvere i conflitti di obiettivi legati alla ripartizione (n. 3.1), la sezione GORI ha iniziato a organizzare formazioni sulla ripartizione tra i Cantoni all'interno dei CFA. Queste sono apprezzate e considerate utili da tutto il personale interpellato. Inoltre, la sezione GORI ha chiarito i motivi ammessi per la modifica della ripartizione tra i Cantoni elaborando nuove regole in materia (n. 3.2). La mancanza di uniformità nelle prassi relative alla modifica della ripartizione proposta può determinare una

potenziale disparità di trattamento in funzione del CFA in cui il richiedente l'asilo è registrato, tanto più che le modifiche sono frequenti (n. 5.3).

4.2 La banca dati della ripartizione tra i Cantoni contiene incoerenze

Dopo che la ripartizione tra i Cantoni è stata stabilita nei CFA, passa alla sezione GORI per verifica e convalida. La verifica può quindi svolgersi in due modi: se la ripartizione registrata è approvata, viene chiusa direttamente in SIMIC; se è incorretta o incompleta, numerosi campi possono essere modificati se del caso⁴⁸. Secondo le interviste condotte, la sezione GORI procede a un controllo di ogni attribuzione. Tuttavia, a causa del numero elevato di casi, tale controllo dura solo qualche secondo e sono esaminate soltanto alcune informazioni di riferimento, ossia la categoria di persone, la data di nascita e l'invio di eventuali formulari medici. Se le informazioni mancano o sono problematiche, o se la modifica della proposta di ripartizione di eSyVAS non è plausibile, la sezione GORI contatta il CFA interessato. Tutte le persone interpellate al riguardo hanno indicato che i contatti tra i CFA e la sezione GORI sono buoni ed efficaci.

Il CPA constata che non esiste una descrizione del processo per lo svolgimento del controllo. La sezione GORI ha elaborato una procedura di controllo con il miglior equilibrio possibile tra le informazioni fondamentali da garantire e le risorse disponibili per la verifica. Tuttavia, le analisi effettuate da PPC hanno rilevato numerosi dati mancanti o incoerenti nella banca dati utilizzata per la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. Alcuni di questi riguardano le informazioni che sono controllate dalla sezione GORI: la voce «Categoria di persone» era senza valore nel 14 per cento circa dei casi e quella della data di nascita nel 10 per cento dei casi⁴⁹. La SEM ha potuto spiegare a posteriori una parte delle incoerenze nella banca dati messa a disposizione del CPA. Inoltre, stando al parere del DFGP, esistono regole di plausibilità nel sistema elettronico che impediscono di procedere a una ripartizione tra i Cantoni senza che, ad esempio, siano interamente registrati i dati personali. È tuttavia rilevabile una mancanza di tracciabilità e di trasparenza da parte della SEM per quanto concerne il trattamento dei dati della ripartizione tra i Cantoni.

⁴⁸ La data della partenza, la data della ripartizione, se una ripartizione deve essere o meno imputata a un Cantone, la correzione del Cantone (indicando un motivo). SEM, documento di formazione SIMIC, pag. 12.

⁴⁹ Rapporto di PPC, pag. 15. Le analisi supplementari condotte da PPC hanno mostrato che in tutti i casi in cui una di queste voci era senza valore, anche le altre voci erano senza valore e che si tratta quindi di situazioni particolari.

4.3

L'algoritmo non tiene conto di criteri importanti e non è pertinente per alcuni gruppi

La ripartizione tra i Cantoni proposta da eSyVAS è basata sulla classificazione dei 26 Cantoni per ordine di priorità generata da un algoritmo che tiene conto di un certo numero di criteri e funzionalità nel suo calcolo. La figura 8 illustra il funzionamento teorico dell'algoritmo, che si svolge in tre tappe: la raccolta delle informazioni correnti, il computo di tre termini per quantificare lo scostamento tra lo stato corrente e lo stato desiderato per tutti i Cantoni e la proposta di ripartizione cantonale ottimale.

Figura 8

Funzionamento dell'algoritmo



Legenda: le voci in rosso indicano elementi non attuati.

Fonte: sulla base del rapporto di PPC, figura 2, pag. 9.

La maggior parte degli interpellati ha valutato positivamente l'utilizzo di un algoritmo. Le sole critiche hanno riguardato la mancata considerazione di condizioni esterne (p. es. crisi migratoria o blocchi della ripartizione in alcuni Cantoni) e di certi criteri (n. 3.2). Secondo il CPA l'algoritmo è utile in quanto consente di generare una proposta istantanea tenendo conto dei fattori di ripartizione, numerosi e complessi (n. 3.1). Vi sono tuttavia lacune, in particolare: l'algoritmo non tiene conto di tutti i criteri per effettuare la classificazione, non utilizza tutte le sue funzionalità e la sua proposta non è pertinente per alcuni gruppi. Inoltre, l'algoritmo funziona meglio quando il numero di domande è elevato (n. 5.2). Questi inconvenienti limitano la sua funzione di riequilibrio ai fini di una ripartizione proporzionale dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni, che sarebbe invece il suo obiettivo principale.

La ripartizione tramite l'algoritmo tiene in considerazione la maggior parte dei criteri di ripartizione previsti dall'OAsi 1 (n. 2.1), ma non di tutti. In particolare, la ripartizione nelle categorie B e W è effettuata proporzionalmente alla popolazione e secondo i criteri ANUM. Le compensazioni sono altresì incluse nel computo dell'algoritmo, come pure la disposizione secondo cui ogni Cantone deve accogliere almeno il 10 per cento della propria quota parte di persone oggetto di una procedura ampliata. Per contro, l'algoritmo non integra la presenza di membri della famiglia in Svizzera. Il criterio legale dell'unità della famiglia in senso ampio (famiglia e nascita)

rappresenta quasi la metà dei motivi di modifica della proposta di ripartizione tra i Cantoni e circa il 5 per cento delle correzioni (n. 5.3). Secondo la SEM il numero delle persone che hanno già familiari in Svizzera è stato sottostimato. Per garantire il rispetto delle disposizioni legali, la proposta di ripartizione deve dunque essere modificata in questo caso. Inoltre, alcuni gruppi di persone che si trovano di fatto nei Cantoni non sono presi in considerazione per il calcolo della situazione reale (richiedenti l'asilo «non imputabili», come p. es. i neonati ad alcuni stadi della procedura o alcune persone che presentano una domanda multipla). Dato che la situazione corrente è un'informazione importante per la ripartizione, ciò può influenzare le proposte di ripartizione future.

Quando l'algoritmo è stato impostato, si era previsto che calcolasse tre termini per tutti i criteri presi in considerazione per generare una proposta di ripartizione («proportionaler Term», «Änderungsterm» e «Summenterm»); tuttavia, sono stati attuati soltanto due termini: quello proporzionale e quello di modifica (v. fig. 8). Il termine di somma doveva calcolare lo scostamento storico di un Cantone rispetto allo stato di ripartizione previsto, al fine di correggere gli scostamenti sistematici. Secondo la sezione GORI la sua attuazione sarebbe complicata e non farebbe una grossa differenza per la ripartizione complessiva. Un colloquio con uno degli sviluppatori dell'algoritmo dell'epoca l'ha confermato. A parere di quest'ultimo, il termine di somma sarebbe utile se si mirasse a una ripartizione proporzionale non soltanto nell'arco di un anno civile, ma su più anni. Attualmente, ciò avviene soltanto per le compensazioni della categoria W. Pertanto, il termine di somma contribuirebbe a ottenere una ripartizione il più possibile proporzionale⁵⁰, ma tenuto conto di tutti i criteri considerati dall'algoritmo e delle numerose modifiche (n. 5.1), gli scostamenti non potrebbero comunque essere compensati con precisione.

L'algoritmo genera una proposta di ripartizione per tutti i richiedenti l'asilo. Non è tuttavia pertinente per la ripartizione di alcuni gruppi di persone. Da un lato, per alcuni gruppi di richiedenti la proposta di ripartizione viene sempre modificata, ossia per le persone che partecipano al programma di reinsediamento (determinazione del Cantone prima dell'arrivo), che hanno ottenuto lo statuto S (ripartizione nella categoria B sino alla fine del 2022, v. n. 1.3) e che partecipano al progetto pilota del PFZ (inclusione di criteri per l'integrazione). Dall'altro lato, dal 2023 i richiedenti l'asilo con lo statuto S sono ripartiti al di fuori del sistema elettronico. Complessivamente tali gruppi rappresentano più della metà delle persone ripartite⁵¹.

⁵⁰ Di fatto, dato che gli scostamenti tra la ripartizione teorica e quella effettiva sono sempre più elevati negli stessi Cantoni e nelle stesse sottocategorie (n. 5.1), il termine di somma potrebbe correggere in certa misura questi scostamenti storici.

⁵¹ Tali gruppi rappresentano 88 956 casi su 157 065 (numero totale), ossia il 56,6 % (programma di reinsediamento: 2148 persone, statuto S: 84 503 persone, progetto pilota del PFZ: 2305 persone).

Le parametrizzazioni del sistema elettronico per la ripartizione non sono presentate con sufficiente trasparenza

Secondo le persone intervistate che lo utilizzano, il sistema eSyVAS è funzionale e utile, ma vi è un potenziale di ottimizzazione. La sezione GORI ha presentato alcune richieste di adeguamento dell'interfaccia di eSyVAS al Centro servizi informatici del DFGP (CSI-DFGP). Tuttavia, il CSI-DFGP non dispone di risorse sufficienti e certe modifiche richiedono molto tempo per la loro implementazione nel sistema elettronico e la loro effettiva disponibilità per gli utenti. Secondo le interviste effettuate, gli strumenti informatici utilizzati nel quadro della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni, in particolare eSyVAS, l'algoritmo e lo strumento di reporting REKA, devono essere affrontati nell'ambito di un rinnovo di SIMIC, che dovrebbe essere realizzato entro il 2027.

Nella documentazione su eSyVAS messa a disposizione dalla SEM non è menzionato il fatto che è possibile impostare parametrizzazioni in eSyVAS⁵². Tuttavia tali parametrizzazioni hanno un'influenza importante sulla proposta di ripartizione visibile nel sistema. Ad esempio, la ripartizione è stata modificata come segue: per i richiedenti l'asilo nella categoria di ripartizione V, l'algoritmo propone un Cantone nella regione d'asilo della prima ripartizione che dispone di un centro di partenza; per le categorie di ripartizione W e B, l'algoritmo propone una classificazione dei 26 Cantoni, ma eSyVAS mostra nell'interfaccia il Cantone della prima ripartizione se è tra i primi tre classificati (v. «Kanton Vorschlag», fig. 4). La proposta trasmessa al personale della SEM da eSyVAS non è quindi necessariamente il Cantone ottimale secondo l'algoritmo, a causa delle parametrizzazioni impostate dalla SEM. Secondo quanto emerso dalle interviste, questa configurazione consente di giungere a un compromesso tra una ripartizione proporzionale e un'attribuzione a un Cantone vicino, in quanto la prossimità facilita l'organizzazione delle fasi successive della procedura, in particolare in caso di molteplici audizioni nonché per i contatti con la protezione giuridica (n. 4.5).

Inoltre, la diversa ponderazione dei criteri ANUM da parte della SEM per la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni non è documentata in alcuna base legale, direttiva, istruzione o informazione. Al momento della presente valutazione, i criteri RMNA e casi medici sono ponderati in eSyVAS con un fattore 2, mentre agli altri criteri è assegnato un fattore 1. Di conseguenza, l'algoritmo mira a una soluzione in cui la ripartizione secondo questi due criteri sia uniforme e accetta in cambio scostamenti nella ripartizione proporzionale delle cittadinanze. Secondo gli interpellati della sezione GORI, la ponderazione dei criteri non si fonda su alcuna base legale, in quanto si tratta di una decisione tecnica. Gli RMNA e i casi medici hanno una maggiore ponderazione perché i Cantoni sono molto attenti alla ripartizione per queste due categorie. Secondo la SEM i Cantoni attribuirebbero maggiore importanza ai risultati che alla trasparenza operativa. Se da un lato il CPA non discute l'opportunità di tali parametrizzazioni del sistema e la competenza della SEM a livello

⁵² Rapporto di PPC, pag. 13.

giuridico per apportarle, dall'altro constata che hanno conseguenze non trascurabili sul modo in cui vengono attuati i criteri giuridici di ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni e che non sono trasparenti, in particolare nei confronti dei Cantoni.

4.5 Gli interessi dei richiedenti l'asilo sono tenuti in considerazione, ma ciò pone alcune sfide

Secondo la LAsi soltanto l'interesse dei richiedenti l'asilo inerente all'unità della famiglia è riconosciuto come degno di protezione nell'ambito della ripartizione tra i Cantoni (n. 2.1). Ciò significa che l'unità della famiglia deve essere tenuta in considerazione in occasione della ripartizione tra i Cantoni. Se ciò non avviene, i richiedenti l'asilo possono interporre ricorso e richiedere un cambiamento del Cantone. Per far valere i propri interessi, i richiedenti l'asilo dispongono sin dall'inizio di rappresentanti legali gratuiti. Gli RMNA sono inoltre accompagnati da una persona di fiducia.

Secondo la SEM e i rappresentanti dei Cantoni questi canali sono essenziali per la difesa degli interessi dei richiedenti l'asilo e sono sufficienti. Tuttavia, il personale della SEM all'interno dei CFA deve disporre di sufficienti risorse umane e logistiche per garantirli. Stando ai rappresentanti delle organizzazioni per i rifugiati interpellati, ciò non è talvolta stato possibile quando il numero delle domande da trattare era elevato. Inoltre, si pone la questione di sapere se la protezione giuridica possa essere sufficientemente mantenuta quando un richiedente l'asilo è trasferito in un'altra regione d'asilo, poiché gli atti devono essere trasferiti a nuovi rappresentanti legali dato che questi ultimi sono organizzati per regione d'asilo. Il personale dei CFA ha spiegato al CPA che è necessario un grosso lavoro organizzativo per garantire la protezione giuridica, nonché per il richiedente stesso qualora quest'ultimo sia attribuito a un Cantone di un'altra regione d'asilo quando ha ancora audizioni all'interno del CFA.

Il CPA conclude che gli interessi dei richiedenti l'asilo legati all'unità della famiglia sono tenuti in considerazione con il margine di manovra di cui dispone il personale della SEM per modificare la proposta di Cantone generata dal sistema elettronico in virtù di circostanze personali. Tuttavia, in sede di ripartizione tra i Cantoni dei richiedenti l'asilo esistono spesso conflitti di obiettivi tra la volontà di tenere conto del loro destino individuale e quella di conseguire una ripartizione il più proporzionale possibile, come emerge dalle interviste con la SEM. Inoltre, i richiedenti dispongono di canali per far valere i propri interessi, ma la loro attuazione efficace pone alcune sfide, in particolare in caso di elevate quantità di domande da trattare o di attribuzione a un Cantone al di fuori della regione d'asilo iniziale.

4.6

Il coordinamento con i Cantoni è adeguato, ma il piano d'emergenza non è attivato a sufficienza

Dato che la Confederazione è competente per l'attribuzione dei richiedenti l'asilo ai Cantoni e i Cantoni sono responsabili dell'alloggio, è necessario un coordinamento tra la SEM e i servizi cantonali. In generale, gli interpellati considerano complessivamente positivo tale coordinamento e gli scambi si svolgono bene. La SEM e i Cantoni ritengono che esistono abbastanza canali tra la Confederazione e i Cantoni per far valere i punti di vista e gli interessi rispettivi e scambiare informazioni.

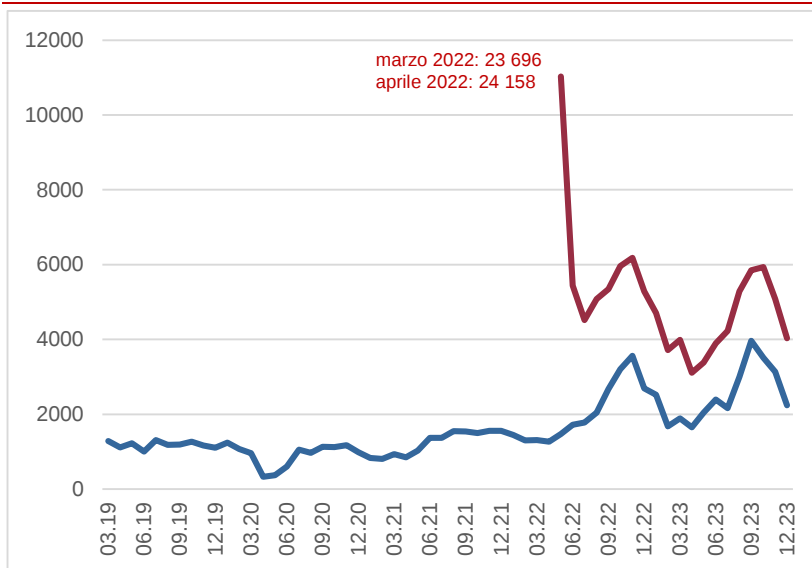
La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni comporta tuttavia alcune difficoltà. La gestione dell'asilo non è limitata alla Svizzera. Nell'ambito della procedura Dublin, ad esempio, dal dicembre 2022 l'Italia ha rifiutato di riprendere i richiedenti l'asilo di sua competenza, provocando blocchi, notevoli modifiche procedurali e un carico di lavoro supplementare per il personale dei CFA. In Svizzera esistono conflitti di interessi tra i Cantoni, che desiderano talvolta adeguamenti della chiave di riparto ed eccezioni a proprio favore, e la Confederazione, che deve garantire una ripartizione il più proporzionale possibile e deve comunicarla. A tale titolo, i blocchi delle attribuzioni («Zuweisungsstopp», v. n. 2.2), che i Cantoni possono annunciare per un giorno o una settimana, costituiscono un problema. Questi blocchi provocano molto lavoro per i CFA dove sono alloggiate le persone in attesa di un'eventuale partenza verso un Cantone, in particolare in periodi in cui le domande sono numerose⁵³. Secondo la sezione GORI i Cantoni non sempre rispettano le regole relative al coordinamento operativo e capita che i blocchi delle attribuzioni durino non soltanto una settimana, ma fino a due mesi, senza che la SEM possa intervenire. In occasione di tali blocchi prolungati, i casi non sono più attribuiti ai Cantoni per effetto di una parametrizzazione corrispondente in eSyVAS. Quando il blocco è rimosso, i Cantoni in genere vogliono accogliere i richiedenti l'asilo solo in modo graduale, per non riceverne troppi tutti insieme, mentre eSyVAS tenderà a compensare il blocco attribuendo i casi successivi al Cantone in questione.

Secondo la maggior parte degli interpellati la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni ha funzionato in regime «normale» solo nel 2019 e da allora è prevalsa una situazione di fluttuazioni globali. La figura 9, che illustra l'evoluzione del numero delle domande d'asilo presentate per mese in Svizzera dal riassetto del settore, mette in evidenza in particolare il calo dovuto alla crisi del coronavirus nel 2020 e i picchi nell'autunno 2022 e 2023. Secondo quanto riportato dagli interpellati, quando arrivano numerose domande d'asilo i CFA sono molto occupati, le procedure devono essere effettuate celermente per liberare posti e sia i CFA che i Cantoni raggiungono rapidamente i propri limiti.

⁵³ In tale caso la sezione GORI trasmette ai CFA delle «Flash Info ripartizione cantonale» per avvertire il loro personale in merito ai Cantoni e alle sottocategorie che sono esclusi dalla ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni.

Figura 9

Evoluzione del numero di domande presentate in Svizzera dal riassetto



Legenda: numero totale di nuove domande d'asilo presentate, per mese, da marzo 2019 a dicembre 2023 (curva rossa: con statuto S).

Fonte: SEM, statistiche in materia d'asilo.

Nell'ottobre 2022, a fronte dell'elevato numero di domande d'asilo e di persone in fuga dall'Ucraina, è stato attivato il piano d'emergenza Asilo, una decisione elogiata all'unanimità durante le interviste condotte, poiché la situazione era tesa. Come ultimo ricorso è stata inoltre implementata l'attribuzione anticipata ai Cantoni, tenendo conto del fatto che questi avevano già un carico relativamente elevato a causa della crisi ucraina⁵⁴. Secondo alcuni Cantoni ed esperti intervistati il piano d'emergenza dovrebbe essere utilizzato di più. Avrebbe, ad esempio, dovuto essere attivato anche nell'autunno 2023 secondo loro, poiché ci si trovava di fatto nella stessa situazione problematica di un anno prima. In effetti, come mostra la figura 9, il numero di domande presentate nell'ottobre 2022 (5965 con statuto S) era comparabile a quello dell'ottobre 2023 (5938 con statuto S).

Secondo quanto riportato nelle interviste dai rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, la SEM adatta adeguatamente il coordinamento in funzione delle fluttuazioni. Nelle fasi in cui arrivano molte domande d'asilo la frequenza degli scambi con i Cantoni viene intensificata avvalendosi di comitati di crisi e newsletter

⁵⁴ SONAS, *Protokoll Sitzung* 19 ott. 2022.

regolari. La parola d'ordine è fornire ai Cantoni la maggior quantità di informazioni possibile nelle fasi di crisi. In occasione dell'attivazione del piano d'emergenza Asilo nell'autunno 2022, gli scambi all'interno dello Stato maggiore speciale SONAS sono stati giudicati positivamente dai Cantoni. Per contro, i Cantoni hanno fortemente criticato la comunicazione dell'attivazione del piano d'emergenza: da un lato, la Confederazione, responsabile di fornire un primo alloggio, avrebbe dovuto creare risorse ricettive sufficienti; dall'altro, i Cantoni sono stati talvolta informati delle misure che li riguardavano solo poco prima della diffusione del comunicato stampa, cogliendoli alla sprovvista. Il CPA ritiene che la comunicazione delle evoluzioni nel settore dell'asilo trasmessa dalla SEM ai responsabili cantonali il 20 ottobre 2022⁵⁵ sia stata fattuale e adeguata, ma che quattro giorni (dal 20 al 24 ottobre) sia stato un termine troppo breve per informare i Cantoni degli ulteriori sviluppi⁵⁶, dato che implicavano provvedimenti di aumento del numero di richiedenti in uscita dai CFA verso i Cantoni.

Un'altra critica mossa dagli interpellati riguarda il fatto che le proiezioni della SEM non sarebbero abbastanza precise e avrebbero tendenza a sovrastimare il numero delle domande. Nel gennaio di ogni anno la SEM stila le previsioni per l'anno a venire sulla base delle quali i Cantoni possono pianificare le proprie capacità di alloggio. Se in primavera appare evidente che i dati non sono corretti, a partire da aprile o maggio vengono modificati e comunicati. In occasione dell'attivazione del piano d'emergenza Asilo nell'ottobre 2022, la SEM ha comunicato ai Cantoni la sua decisione di rivedere al rialzo lo scenario più probabile, prevedendo lo scenario «elevato», sulla base degli sviluppi più recenti⁵⁷. Il CPA relativizza la critica delle proiezioni della SEM, in quanto le sue statistiche indicano che il numero delle domande presentate nel 2022 era molto vicino al totale previsto e le previsioni per il mese di ottobre e novembre erano al di sotto della fascia superiore⁵⁸. Inoltre, i documenti trasmessi⁵⁹ tendono altresì a mostrare che la SEM ha utilizzato nel miglior modo possibile i dati empirici esistenti relativi al contesto internazionale per prevedere l'afflusso di richiedenti l'asilo in Svizzera, compito peraltro più complesso in periodi di crisi. Secondo la SEM le aspettative dei Cantoni per quanto riguarda le previsioni sono molto elevate e non possono essere interamente soddisfatte.

Nel complesso gli interpellati concordano nell'osservare che il problema della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni in caso di elevate quantità di domande d'asilo presentate non è dovuto all'assenza di regole, ma alla carenza di possibilità di alloggio e assistenza.

⁵⁵ SEM, Lettera del 20 ott. 2022 all'attenzione dei membri della CDDGP e della CDOS.

⁵⁶ SEM, Lettera del 24 ott. 2022 all'attenzione dei membri della CDDGP e della CDOS.

⁵⁷ Secondo la SEM (Lettera del 20 ott. 2022 all'attenzione della CDDGP e della CDOS), c'era da attendersi che la Svizzera ricevesse un totale di 22 000 (+/- 2500) domande d'asilo nel 2022 e 2600 (+/- 350) domande in ottobre, novembre e dicembre rispettivamente.

⁵⁸ Nel 2022 sono state depositate in Svizzera 24 511 domande, di cui 3208 in ottobre, 3568 in novembre e 2692 in dicembre, escluse le persone in fuga dall'Ucraina e beneficiarie dello statuto di protezione S.

⁵⁹ LZ Asyl SEM, 20 ott. 2022, *Lage Ukraine und Migrationsbewegungen*, KSA/KUk.

Al fine di valutare l'adeguatezza della ripartizione effettiva tra i Cantoni, il CPA ha analizzato se gli scostamenti tra la ripartizione effettiva e teorica dei richiedenti l'asilo erano giustificati e se la ripartizione tra i Cantoni era oggetto di un controllo successivo adeguato (v. allegato 2). I risultati dettagliati relativi ai numeri 5.1–5.3 e le analisi statistiche sono disponibili nel rapporto di PPC⁶⁰.

Riassunto: in sostanza la ripartizione effettiva tra i Cantoni è parzialmente adeguata alla luce dei considerevoli scostamenti esistenti rispetto alla ripartizione attesa sulla base dell'algoritmo (ripartizione teorica). A causa dei requisiti di legge è tuttavia difficile ridurli, poiché il margine di manovra è limitato (n. 5.1). Gli scostamenti sono particolarmente pronunciati nelle sottocategorie comprendenti poche persone e nei Cantoni con un basso numero di abitanti, nonché quando le domande sono poco numerose (n. 5.2). Del resto, le proposte di attribuzione calcolate dal sistema sono molto spesso modificate manualmente, perlopiù per motivi imperativi. Tuttavia, le motivazioni delle modifiche e delle correzioni non sono indicate sistematicamente e non sempre in maniera comprensibile (n. 5.3). Se da un lato il reporting interno della SEM in materia di ripartizione cantonale è pertinente, il suo reporting esterno destinato ai Cantoni è troppo denso di informazioni (n. 5.4).

5.1

Gli scostamenti tra la ripartizione effettiva e quella teorica sono considerevoli

Per la SEM un fattore essenziale della ripartizione tra i Cantoni è che gli scostamenti tra la ripartizione effettiva e quella teorica siano riassorbiti entro la fine di ogni anno. Il motivo è finanziario: i contributi forfettari erogati dalla Confederazione ai Cantoni sono legati alle persone da ripartire (n. 2.1). Sono versati trimestralmente, ma le eventuali rettifiche relative ai versamenti effettuati sono apportate su base annua (art. 5 OAsi 2). Secondo le direttive della SEM scostamenti di più o meno 5 per cento sono accettabili per quanto riguarda le categorie B e W. Questo valore soglia è stato fissato dalla SEM sulla base di simulazioni dell'algoritmo prima della sua introduzione nel 2019⁶¹. L'analisi di PPC relativa a queste due categorie mostra che gli scostamenti su scala nazionale restano molto elevati alla fine dell'anno e che il valore soglia previsto non è mai stato rispettato durante il periodo in rassegna. Il livello elevato degli scostamenti medi è in parte riconducibile alla presenza di un numero limitato di Cantoni che riportano scostamenti molto ampi, motivo per cui è stata anche calcolata la mediana, ossia il valore a cui la metà dei Cantoni presenta uno scostamento superiore e l'altra metà uno scostamento inferiore. Gli scostamenti restano comunque nettamente superiori al 5 per cento (esclusa la categoria W nel 2022). Anche considerando i Cantoni singolarmente, emerge che la maggior parte ha perlopiù oltrepassato tale valore. Di fatto, nel 2020 solo tre Cantoni erano entro il

⁶⁰ Rapporto di PPC, n. 4.2–4.5 e cap. 5.

⁶¹ Il valore soglia del 5 % si riferisce alla somma degli scostamenti di tutti i Cantoni per categoria di ripartizione.

valore soglia per la categoria B. Il numero più alto di Cantoni rientranti nel valore soglia è stato registrato nel 2022, con 12 Cantoni che hanno presentato uno scostamento inferiore al 5 per cento nella categoria W.

Nel 2019 sono stati registrati scostamenti eccezionalmente elevati nella categoria W, che erano però sostanzialmente attribuibili a un errore tecnico che è stato scoperto solo qualche mese dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema ed è stato corretto nel dicembre 2019: alcuni Cantoni si sono visti attribuire un numero troppo elevato di persone e altri un numero troppo basso⁶². Per compensare tale errore, le differenze tra la ripartizione effettiva e quella teorica nella categoria W sono state riportate all'anno successivo e da allora sono riportate ogni anno⁶³.

Diversamente dalla categoria W, questo riporto all'anno successivo delle differenze alla fine dell'anno non è possibile per le categorie di ripartizione B e V. Pertanto, le differenze nella categoria B non sono mai compensate se alla fine dell'anno esistono scostamenti. Di fatto, alla ripartizione dei richiedenti l'asilo si applica in generale il principio dell'annualità, il che significa che è effettuata su base annuale (fatta eccezione per i riporti menzionati nella categoria W). Il CPA ritiene che tale principio non sia sempre adeguato. Da un punto di vista matematico, sarebbe opportuno prevedere una ripartizione equilibrata non soltanto su un anno, ma su più anni, e di conseguenza riportare gli scostamenti all'anno successivo in tutte le categorie. Ciò consentirebbe di compensare meglio gli errori sistematici (applicando al tempo stesso il termine di somma, v. n. 4.3). Sarebbe tuttavia troppo complesso utilizzare un periodo più lungo di un anno nella pratica. Secondo la sezione GORI tale configurazione non era stata voluta quando il sistema è stato impostato perché avrebbe complicato il reporting e reso il funzionamento meno comprensibile per i Cantoni⁶⁴.

Per quanto riguarda gli scostamenti rispetto ai criteri «ANUM», si constatano altresì differenze importanti tra i risultati e gli obiettivi, come mostrato nella figura 10. Sebbene le fluttuazioni trimestrali si riequilibrino in parte nel corso dell'anno, si è constatato che durante il periodo in esame gli scostamenti medi alla fine dell'anno oscillavano tra poco meno del 10 per cento e poco meno del 20 per cento per il numero totale dei richiedenti l'asilo. Per quanto concerne i casi medici e gli RMNA, si sono registrati scostamenti particolarmente elevati, tra il 20 e il 45 per cento⁶⁵.

⁶² SEM, newsletter di aprile 2019 (ripartizione marzo–dicembre 2019), pag. 8.

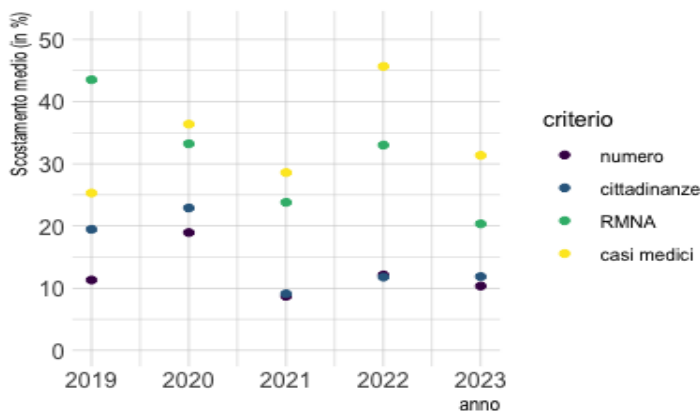
⁶³ SEM, newsletter di marzo 2021 (ripartizione gennaio–dicembre 2021), pag. 35.

⁶⁴ Secondo quanto riferito dalla SEM durante un'intervista, sono in corso discussioni tra la CDOS e la SEM sul principio dell'annualità e sulla possibilità di derogarvi.

⁶⁵ La figura 10 mostra che nel 2022 gli scostamenti sono aumentati, in particolare per gli RMNA e i casi medici, malgrado il numero di casi sia stato complessivamente più elevato (v. n. 5.2). Come riportato dalla SEM nella sua newsletter di febbraio 2023 (ripartizione gennaio–dicembre 2022) a pag. 38, gli scostamenti sono dovuti principalmente alle attribuzioni obbligatorie. In tale anno i Cantoni hanno anche richiesto maggiori blocchi delle attribuzioni, il che ha provocato scostamenti più ampi, e nuove strutture ricettive hanno altresì determinato modifiche. Va tuttavia rilevato che nel 2022 gli scostamenti hanno potuto in generale essere ridotti nelle categorie di ripartizione B e W.

Figura 10

Scostamenti relativi medi per anno tra la ripartizione effettiva e quella teorica



Legenda: N = 57 530.

Fonte: rapporto di PPC, fig. 23, pag. 41.

La mediana degli scostamenti (valore centrale che separa i Cantoni in due gruppi della stessa dimensione in funzione degli scostamenti) supera anch'essa il 5 per cento per i quattro anni in esame, in tutte le categorie. Per quanto riguarda i casi medici e gli RMNA, la mediana degli scostamenti raggiunge addirittura il 30 per cento alla fine dell'anno⁶⁶.

5.2 Gli scostamenti sono particolarmente ampi per la ripartizione dei piccoli gruppi

La ripartizione tra i Cantoni funziona meglio con un elevato numero di persone. È per contro meno precisa quando la quantità di persone da ripartire è limitata. Lo si constata con le sottocategorie che comprendono poche persone e i Cantoni con una bassa popolazione, nonché gli anni in cui i casi sono poco numerosi; in tali situazioni gli scostamenti relativi sono più ampi. Questi maggiori scostamenti osservati quando il numero di persone da ripartire è contenuto non sono tuttavia dovuti a un difetto dell'algoritmo, bensì a una proprietà matematica: più il numero di richiedenti è alto, minore è l'incidenza dei singoli scostamenti. È quindi più facile avvicinare il più possibile la ripartizione effettiva ai valori soglia della chiave di riparto.

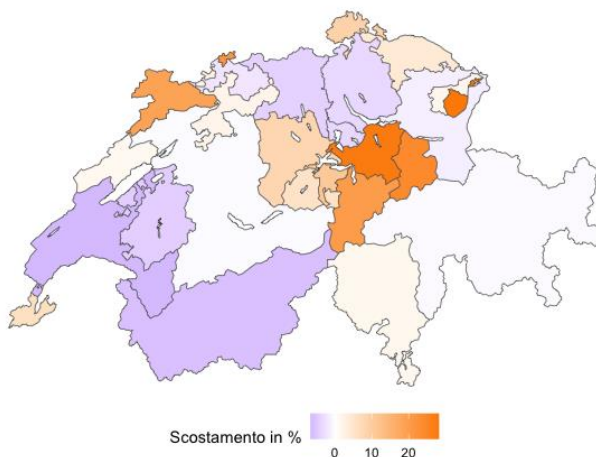
⁶⁶ Rapporto di PPC, fig. 23, pag. 40.

La media elevata degli scostamenti (n. 5.1) è riconducibile in particolare al fatto che alcuni Cantoni con un basso numero di abitanti registrano scostamenti molto ampi. La percentuale dei richiedenti presi a carico varia molto da un Cantone all'altro per via di importanti differenze di dimensioni della popolazione tra i Cantoni: il 17 per cento delle persone da ripartire è ad esempio attribuito al Cantone di Zurigo, il più popolato, contro meno dello 0,2 per cento nel caso dei Cantoni poco popolati, ovvero Appenzello Interno e Obvaldo. Nei Cantoni piccoli (ossia con un basso numero di abitanti) l'attribuzione anche solo di poche persone supplementari ha un'influenza significativa sullo scostamento relativo tra l'obiettivo di ripartizione e la ripartizione effettiva. Di conseguenza, in tutte le sottocategorie si osserva che i Cantoni piccoli registrano scostamenti relativi più ampi nonché maggiori fluttuazioni percentuali nel tempo. Mentre i Cantoni piccoli si vedono attribuire molto spesso più persone del previsto rispetto alla ripartizione teorica, i Cantoni grandi ne accolgono in generale leggermente meno (v. fig. 11). Dato l'alto numero di piccoli Cantoni, la maggior parte dei Cantoni presenta quindi uno scostamento positivo, il che significa che accoglie più persone rispetto a quanto previsto secondo la chiave di riparto.

La popolazione riveste pertanto un ruolo importante nell'ampiezza degli scostamenti cantonali. Per contro, il fatto che un Cantone contenga o meno un CFA non sembra avere un impatto rilevante sul livello degli scostamenti. I Cantoni con un CFA presentano addirittura scostamenti tendenzialmente più contenuti, ma ciò è dovuto al fatto che si tratta in generale di Cantoni grandi.

Figura 11

Scostamenti relativi del numero totale di richiedenti l'asilo nei Cantoni



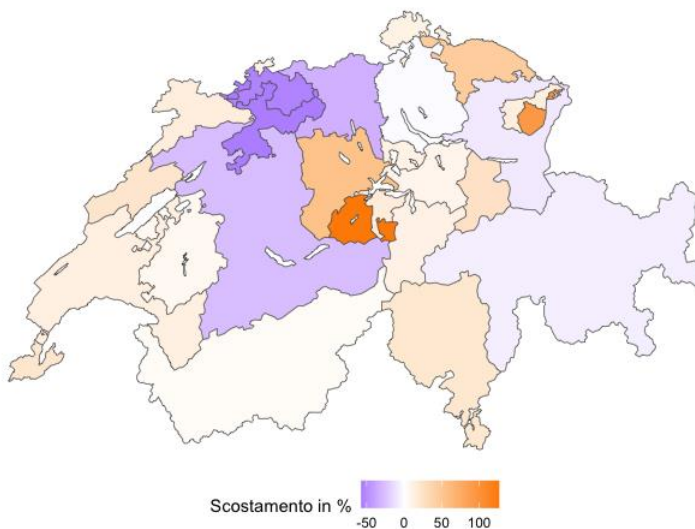
Legenda: N = 57 530. I Cantoni in viola presentano uno scostamento negativo, il che significa che accolgono meno persone rispetto a quanto previsto dalla chiave di riparto. I Cantoni in arancione hanno uno scostamento positivo: accolgono più persone del previsto rispetto alla chiave di riparto.

Fonte: rapporto di PPC, fig. 6, pag. 20.

Anche nelle sottocategorie gli scostamenti tra la ripartizione effettiva e quella teorica sono particolarmente elevati nelle categorie che contengono poche persone. Ciò riguarda in particolare gli RMNA e i casi medici (v. fig. 10 e 12): durante il periodo in esame la prima sottocategoria ha compreso soltanto 7166 persone e la seconda 8249. Se nella ripartizione queste due sottocategorie non fossero ponderate con un fattore 2, gli scostamenti sarebbero probabilmente ancora più ampi. Tale ponderazione implica che l'algoritmo tende a una soluzione in cui i casi medici e gli RMNA sono ripartiti proporzionalmente e accetta in cambio scostamenti nella ripartizione delle cittadinanze (n. 4.4). In queste sottocategorie le differenze tra i Cantoni sono molto ampie: per quanto riguarda i casi medici, gli scostamenti nei Cantoni vanno dal 120 per cento di persone in più al 50 per cento in meno rispetto alle persone previste dalla chiave di riparto⁶⁷. Per gli RMNA va menzionato che il Cantone di Svitto prende a carico gli RMNA dei Cantoni di Nidvaldo, Obvaldo e Zugo, come previsto da una convenzione stipulata con i Cantoni vicini. Questi quattro Cantoni presentano pertanto scostamenti particolarmente elevati (in un intervallo di +/- 90 %).

Figura 12

Scostamenti relativi dei casi medici nei Cantoni



Legenda: N = 5 015. I Cantoni in viola presentano uno scostamento negativo, il che significa che accolgono meno persone rispetto a quanto previsto dalla chiave di riparto. I Cantoni in arancione hanno uno scostamento positivo: accolgono più persone del previsto rispetto alla chiave di riparto.

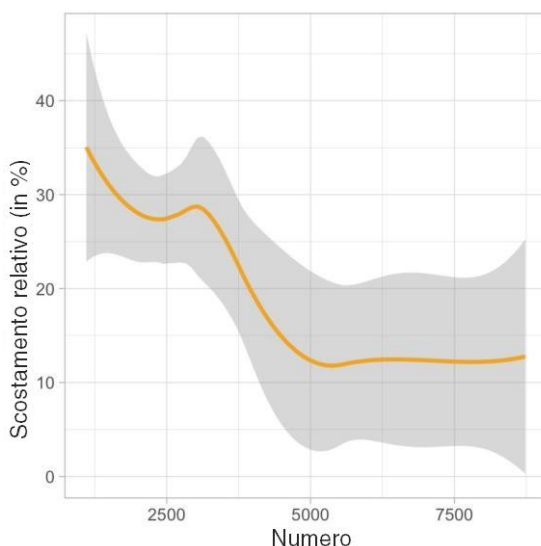
Fonte: rapporto di PPC, fig. 6, pag. 21.

⁶⁷ Rapporto di PPC, fig. 33, pag. 45.

Lo stesso fenomeno, ossia scostamenti elevati nella ripartizione di un piccolo gruppo, si verifica anche negli anni in cui il numero delle domande è basso. Nel corso del periodo in esame il numero delle domande è stato particolarmente contenuto tra l'inizio del 2019 e la fine del primo semestre del 2021: in tale periodo le differenze tra le ripartizioni effettive e quelle teoriche sono state più elevate, come mostrato nella figura 13. Gli scostamenti relativi rispetto alla ripartizione teorica sono altresì stati maggiori durante i trimestri in cui le domande d'asilo erano poco numerose⁶⁸.

Figura 13

Scostamenti relativi in funzione del numero di domande d'asilo (incluse le persone bisognose di protezione)



Legenda: il grafico è basato sui dati aggregati degli scostamenti relativi per Cantone e per trimestre.

Fonte: rapporto di PPC, fig. 14, pag. 26.

Il CPA constata quindi scostamenti considerevoli tra la ripartizione effettiva e quella teorica, in particolare nelle sottocategorie che comprendono poche persone, nei Cantoni con un basso numero di abitanti e negli anni in cui i casi sono poco numerosi⁶⁹. Questo fenomeno è ulteriormente accentuato quando il numero delle domande è contenuto e nei Cantoni piccoli, per via del fatto che la ripartizione teorica è suddivisa in numerose sottocategorie (categorie di ripartizione e criteri ANUM).

⁶⁸ Rapporto di PPC, pag. 25.

⁶⁹ Rapporto di PPC, n. 4.2 e 4.3.

Una quantità totale già bassa risulta così ancora più frammentata, il che riduce la dimensione del gruppo di persone da ripartire. La frammentazione in numerose sottocategorie non è un problema soltanto quando il numero delle domande è ridotto, ma restringe anche in generale il margine di manovra dell'algoritmo: la sua funzione compensatoria può pertanto essere efficace solo limitatamente. Inoltre, è frequente che le persone rientrino in più criteri di ripartizione (v. n. 3.2). Ciò crea un ostacolo ulteriore a una ripartizione equilibrata, in particolare quando le persone da ripartire sono poco numerose.

Oltre alle cause già menzionate, esistono altri motivi all'origine degli scostamenti tra le ripartizioni effettive e quelle teoriche. Le attribuzioni obbligatorie, ad esempio per il rispetto dell'unità della famiglia, svolgono un ruolo importante (n. 5.3). Le compensazioni, ossia la riduzione delle attribuzioni di persone di categoria W per i Cantoni che ospitano CFA e per altri Cantoni, costituiscono un altro fattore. Le compensazioni non possono essere sempre rispettate a causa delle attribuzioni obbligatorie e poiché ogni Cantone deve accogliere almeno il 10 per cento della quota parte delle persone da ripartire calcolata in proporzione alla sua popolazione (n. 2.1). Ciò provoca scostamenti relativi elevati in particolare nei Cantoni piccoli che ospitano un CFA, in quanto ciò dà diritto a una percentuale di compensazione relativamente alta.

5.3 La proposta di attribuzione di eSyVAS è modificata nel 62 per cento dei casi

L'attribuzione proposta da eSyVAS è molto spesso modificata e/o corretta e ciò limita l'incidenza dell'algoritmo. Sebbene secondo i documenti di formazione della SEM una modifica dell'attribuzione debba costituire un'«eccezione», nel periodo in esame il 57 per cento dei casi è stato modificato dal personale dei CFA (senza contare i beneficiari dello statuto S). Inoltre, il 6,2 per cento dei casi è stato corretto dalla sezione GORI. Queste modifiche riguardano in totale il 62 per cento delle attribuzioni, ossia più di tre su cinque (alcuni casi sono stati sia modificati che corretti)⁷⁰.

La maggior parte delle modifiche è riconducibile ad attribuzioni obbligatorie, per le quali non vi è alcun margine discrezionale. Si tratta in particolare dell'unità della famiglia (22 % delle modifiche) e dell'attribuzione di neonati al Cantone della madre (26,1 %). Inoltre, occorre obbligatoriamente procedere a una modifica

⁷⁰ Rapporto di PPC, n. 5.2. Se si includono anche le persone bisognose di protezione (statuto S), il 69,2 % dei casi è stato oggetto di modifica. Su questo 69,2 %, il motivo della modifica è stato lo statuto S nel 68 % dei casi. Nel 2022 le persone bisognose di protezione erano assegnate sistematicamente all'esistente categoria B e le relative proposte di attribuzione hanno dovuto essere tutte modificate. Dal gennaio 2023 le persone a cui si applica lo statuto S sono classificate in SIMIC nella nuova categoria «Altre categorie (A)». Pertanto, eSyVAS non genera proposte di attribuzione per loro e queste modifiche dell'attribuzione sono ormai eliminate.

dell'attribuzione per le persone oggetto di una decisione di allontanamento se tale decisione non è ancora passata in giudicato al momento della loro uscita dal CFA. Tali persone rientrano di fatto nella normale procedura di ripartizione in categoria W, ma devono imperativamente essere attribuite al Cantone che ospita il CFA nella loro regione d'asilo, affinché quest'ultimo possa eseguire l'allontanamento quando la decisione passa in giudicato. Perlopiù, quindi, la proposta di attribuzione dell'algoritmo deve essere modificata, anche se nel periodo in esame sono stati identificati pochi casi di questo tipo⁷¹.

Buona parte delle modifiche è assegnata alla categoria «Altro» (28,5 %). In tal caso, deve essere fornita una spiegazione nell'apposito campo di testo libero. Il motivo più frequente in questa categoria riguarda i rifugiati da reinsediare (6 % del totale delle modifiche). Anche questa è un'attribuzione obbligatoria, poiché la proposta di ripartizione non è pertinente per questi rifugiati e va effettuata al di fuori del sistema⁷². Gli altri motivi spesso menzionati in questa categoria «Altro» sono i cambiamenti di Cantone autorizzati (4,7 %) e la ripartizione in un Cantone in cui si parla la stessa lingua del Cantone della prima ripartizione (2,6 %). Tuttavia, in un buon terzo dei casi registrati nella categoria «Altro» la spiegazione riportata nel campo di testo libero non è comprensibile. Nel corso del periodo in esame questa constatazione riguarda 415 casi⁷³.

Per quanto concerne le correzioni, non vi sono motivi da selezionare: la ragione deve sempre essere inserita in un campo di testo libero. Più della metà delle correzioni è dovuta al progetto pilota condotto in collaborazione con il PFZ, poiché alcune persone sono ripartite da questo programma invece che dall'algoritmo (n. 1.3). Tuttavia, in quasi un terzo delle correzioni (ossia 139 casi) le ragioni fornite mancano altresì di chiarezza. I motivi delle modifiche e delle correzioni non sono quindi sempre registrati in modo comprensibile e sistematico dal personale amministrativo dei CFA e, talvolta, anche dalla sezione GORI⁷⁴.

Queste numerose modifiche apportate alle proposte di attribuzione determinano una ripartizione nel complesso meno equilibrata a causa della limitata influenza dell'algoritmo. In considerazione dei requisiti legali sembra tuttavia difficile evitare del tutto tali interventi, poiché come menzionato una buona metà delle modifiche delle attribuzioni è obbligatoria. Una soluzione evidente sarebbe quella di integrare nell'algoritmo i casi di modifica obbligatoria dell'attribuzione sotto forma di variabili aggiuntive, il che ridurrebbe la percentuale delle modifiche e delle correzioni (n. 5.2). Non è però certo che ciò produrrebbe realmente un migliore funzionamento dell'algoritmo e quindi meno scostamenti. Di fatto, l'algoritmo non disporrebbe comunque di un maggior margine di manovra per ottenere una ripartizione complessiva equilibrata: per i casi di modifica obbligatoria dell'attribuzione il

⁷¹ Dall'entrata in vigore delle nuove istruzioni di lavoro del maggio 2023 si tratta di un motivo di modifica distinto.

⁷² Rapporto di PPC, pag. 35. Secondo le nuove regole applicabili della sezione GORI di settembre 2023, i rifugiati da reinsediare costituiscono una categoria distinta per i motivi di modifica (n. 3.2).

⁷³ Rapporto di PPC, pagg. 34–35.

⁷⁴ Rapporto di PPC, pagg. 35–36.

Cantone nel quale i richiedenti l'asilo devono essere ripartiti è predefinito. Nel caso del diritto all'unità della famiglia, ad esempio, un bambino che richiede l'asilo è obbligatoriamente attribuito al Cantone dei suoi genitori già presenti in Svizzera. Inoltre, la maggior parte delle altre modifiche e correzioni è conforme alle direttive della SEM (p. es. progetto pilota del PFZ) o deriva da circostanze particolari (p. es. ragioni mediche o detenzione).

5.4 Il reporting interno della SEM è adeguato, ma il reporting esterno destinato ai Cantoni è troppo denso di informazioni

Secondo il CPA la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è verificata in maniera regolare e appropriata dalla SEM. Nei primi tre anni successivi al riassetto del settore dell'asilo la sezione GORI ha condotto un'analisi della situazione con cadenza trimestrale ai fini del reporting interno destinato alla direzione della SEM. Il CPA è del parere che queste analisi abbiano fornito un'immagine dettagliata e leggibile della situazione e abbiano quindi costituito uno strumento di reporting appropriato per la direzione della SEM. Da poco più di un anno la SEM ha rinunciato a questi rapporti regolari per motivi di risorse e desidera essere informata solo in caso di problemi.

La sezione GORI continua però a redigere newsletter destinate ai Cantoni e ai membri del personale dei CFA (v. fig. 5, n. 2.3). Secondo il CPA le newsletter sono molto dettagliate e presentano sistematicamente tutte le informazioni e le spiegazioni pertinenti relative agli scostamenti, illustrando il tutto con numerosi grafici e tabelle. La sezione GORI non riceve praticamente alcun riscontro sulle newsletter, ma sottolinea che la SEM le ritiene importanti per motivi di trasparenza e di scambio con i Cantoni. Le newsletter sembrano tuttavia troppo dense di informazioni e complesse per i loro destinatari. La maggior parte dei membri del personale dei CFA ha dichiarato di non avere assolutamente il tempo di leggere le numerose informazioni che vi sono contenute. Un rappresentante della CDDGP ha fatto notare l'eccessiva lunghezza delle newsletter, che oltrepassano le 40 pagine e non favoriscono la comprensione della ripartizione per i Cantoni. Alla luce di tali critiche il CPA è giunto alla conclusione che le newsletter sono troppo dettagliate per i Cantoni e non soddisfano quindi le esigenze del pubblico destinatario.

6 Conclusioni

La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni deve tenere conto di numerosi fattori ed è pertanto complessa (n. 6.1). Il sistema elettronico eSyVAS integra molti fattori, ma non tutti, motivo per cui il suo solo utilizzo non consente una ripartizione adeguata tra i Cantoni (n. 6.2). Le proposte di ripartizione generate da eSyVAS sono modificate in modo difforme tra i CFA, comportando una possibile disparità di trattamento dei richiedenti l'asilo (n. 6.3). La ripartizione effettiva si discosta inevitabilmente dalla ripartizione teorica, in particolare nei Cantoni piccoli e per alcune sottocategorie (n. 6.4). Infine, il coordinamento con i Cantoni funziona nel

complesso bene, ma il piano d'emergenza per la gestione di un numero elevato di domande non è più attuale (n. 6.5).

6.1 La ripartizione tra i Cantoni tiene conto di numerosi fattori ed è pertanto complessa

La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni tiene in considerazione molti fattori diversi, quali il numero di abitanti del Cantone, le diverse categorie di procedure (celere, ampliata, Dublino), i criteri ANUM (numero, cittadinanze, minorenni non accompagnati, casi medici), nonché le compensazioni per l'ubicazione dei CFA o altre prestazioni speciali fornite da alcuni Cantoni (p. es. centro speciale). Tali fattori sono stati stabiliti sulla base delle preferenze dei Cantoni e sono graditi ai rappresentanti cantonali interpellati. Apprezzano che la ripartizione sia impostata in modo tale che tutti i Cantoni partecipino all'integrazione dei rifugiati e dei richiedenti ammessi provvisoriamente, nonché all'allontanamento delle persone respinte. Tuttavia, secondo alcuni rappresentanti cantonali le compensazioni non sono chiare e i contributi forfettari della Confederazione non coprono a sufficienza i costi associati a determinate persone.

Il CPA condivide la valutazione della SEM, secondo la quale la complessità della ripartizione è inevitabile per conseguire una ripartizione il più proporzionale possibile tenendo conto delle diverse categorie e dei vari criteri di ripartizione, come auspicato dai Cantoni (n. 3.1). Una delle difficoltà è posta dal fatto che è praticamente impossibile definire regole che contemplino tutti i casi particolari che esistono nella pratica. Gli esperti consultati criticano peraltro il fatto che i criteri presi in considerazione sono troppo stringenti per favorire l'integrazione degli interessati (n. 3.2).

6.2 Il solo sistema elettronico eSyVAS non consente una ripartizione adeguata tra i Cantoni

Il sistema elettronico eSyVAS genera in modo istantaneo una proposta per l'attribuzione a un Cantone per ogni richiedente l'asilo sulla base di un algoritmo, tenendo conto di numerosi fattori di ripartizione previsti nelle basi legali. Esistono tuttavia lacune, per cui la proposta di Cantone d'attribuzione è stata modificata manualmente a posteriori in più di tre casi su cinque (n. 5.3). Da un lato, l'algoritmo non include in particolare il criterio legale dell'unità della famiglia presente in Svizzera, a cui è riconducibile quasi la metà dei motivi delle modifiche della proposta di ripartizione. Dall'altro, l'algoritmo non è pertinente per la ripartizione di alcuni gruppi, che rappresentano oltre la metà delle persone ripartite. Per questi ultimi, la proposta di ripartizione deve essere sempre modificata o è determinata al di fuori del sistema elettronico (n. 4.3).

Nella documentazione su eSyVAS messa a disposizione dalla SEM non sono menzionati i parametri che possono essere impostati in eSyVAS (p. es. la ponderazione dei criteri per gli RMNA e i casi medici). Se da un lato il CPA non mette

in discussione l'utilizzo di queste parametrizzazioni da parte della SEM, dall'altro constatata che hanno conseguenze non trascurabili sulla ripartizione e che non sono trasparenti, in particolare nei confronti dei Cantoni. Inoltre, benché eSyVAS sia funzionale, secondo le persone che lo utilizzano vi è un potenziale di ottimizzazione, ad esempio a livello di interfaccia. Secondo la SEM, eSyVAS deve essere affrontato nell'ambito di un rinnovo di SIMIC previsto entro il 2027 (n. 4.4).

6.3 Le proposte di ripartizione di eSyVAS sono modificate in modo difforme tra i CFA, comportando una possibile disparità di trattamento

La ripartizione tra i Cantoni compete ai CFA. È in seguito controllata dalla sezione GORI della SEM. Secondo la maggior parte del personale della SEM interpellato, i processi all'interno dei CFA e tra la sezione GORI e i CFA sono adeguati e nel complesso ben funzionanti. Le analisi statistiche condotte indicano tuttavia che le prassi in materia di modifica della ripartizione proposta da eSyVAS sono difformi tra i CFA, il che può determinare una disparità di trattamento al momento della ripartizione in funzione del CFA in cui il richiedente l'asilo è registrato. Da un lato, la percentuale delle modifiche varia molto da un CFA all'altro, passando dal 27 per cento osservato in una regione d'asilo al 62 per cento registrato in un'altra. Dall'altro, i motivi indicati nei CFA non sono omogenei. La mancanza di uniformità nelle prassi deriva in particolare dalla diversa applicazione delle istruzioni di lavoro. Pur sottolineando l'importanza di disporre di un certo margine di manovra per risolvere i conflitti di obiettivi attinenti alla ripartizione, poco prima dell'avvio della valutazione del CPA la sezione GORI ha iniziato a organizzare formazioni all'interno dei CFA sulla ripartizione tra i Cantoni. Ha inoltre chiarito i motivi ammessi per la modifica della ripartizione tra i Cantoni proposta da eSyVAS elaborando nuove regole in materia (n. 4.1).

Dopo la sua registrazione in eSyVAS, la ripartizione tra i Cantoni è presentata alla sezione GORI che procede a un controllo di ogni attribuzione. A causa del numero elevato di casi, tale controllo dura però solo qualche secondo e sono esaminate soltanto alcune informazioni di riferimento. Il CPA ritiene che la sezione GORI abbia elaborato una procedura di controllo con il miglior equilibrio possibile tra le informazioni fondamentali da garantire e le risorse disponibili. Ciò nondimeno, le analisi effettuate su mandato del CPA hanno rilevato numerosi dati mancanti o incoerenze nella banca dati per la ripartizione tra i Cantoni. La SEM è stata in grado di fornire spiegazioni a posteriori per una parte di tali incoerenze, ma si rileva la mancanza di tracciabilità e di trasparenza da parte della SEM per quanto concerne il trattamento dei dati relativi alla ripartizione tra i Cantoni (n. 4.2).

6.4

La ripartizione effettiva si discosta inevitabilmente dalla ripartizione teorica, in particolare nei Cantoni piccoli e per alcune sottocategorie

Il CPA constata notevoli scostamenti tra la ripartizione teorica, proposta da eSyVAS sulla base dell'algoritmo, e la ripartizione effettiva. Ai fini del versamento dei contributi forfettari ai Cantoni è essenziale per la SEM che gli scostamenti siano riassorbiti alla fine dell'anno. Un'analisi degli scostamenti nelle attribuzioni cantonali mostra tuttavia che sono ancora molto ampi alla fine dell'anno e che i valori soglia del 5 per cento di scostamento massimo non hanno mai potuto essere rispettati nel periodo in esame. A causa dei requisiti di legge vi è tuttavia scarso margine di manovra per ridurli. Sul totale dei richiedenti l'asilo le variazioni trimestrali sono in parte compensate nel corso dell'anno, ma la ripartizione effettiva si discosta dalla ripartizione teorica di circa il 10–20 per cento alla fine dell'anno. Il principio dell'annualità rispettato dalla SEM non è tuttavia appropriato da un punto di vista matematico e per implementare la funzionalità dell'algoritmo tesa a correggere gli scostamenti sistematici (n. 5.1).

Gli ampi scostamenti sono riconducibili in particolare al fatto che alcuni Cantoni piccoli (con un basso numero di abitanti) registrano scostamenti molto elevati, dato che le poche persone ripartite hanno un impatto rilevante. Il fatto che un Cantone contenga o meno un CFA non sembra avere una grossa incidenza sull'ampiezza degli scostamenti. Inoltre, la ripartizione teorica è effettuata separatamente per numerose sottocategorie diverse (per categorie di ripartizione e criteri ANUM), che presentano forti variazioni a livello di quantità di richiedenti. Questi inconvenienti limitano la funzione di riequilibrio dell'algoritmo nella ripartizione tra i Cantoni. Gli scostamenti sono quindi particolarmente ampi per i casi medici e gli RMNA, in gran parte perché queste sottocategorie comprendono poche persone. In generale, la ripartizione tra i Cantoni funziona meno bene quando il numero di persone da ripartire è limitato. Ciò non è dovuto alle prestazioni dell'algoritmo, ma a una proprietà matematica: più il numero di persone ripartite è alto, minore è l'incidenza dei singoli scostamenti (n. 5.2).

6.5

Il coordinamento con i Cantoni funziona nel complesso bene, ma il piano d'emergenza non è più attuale

Il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni è considerato nel complesso positivo dalle persone interpellate. Per informare i Cantoni e il personale dei CFA in modo trasparente della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni e degli scostamenti rispetto alla ripartizione teorica, la sezione GORI redige una newsletter semestrale. Data la lunghezza superiore alle 40 pagine, queste newsletter sarebbero probabilmente appropriate a fini di reporting interno, ma non come informazione destinata ai Cantoni (n. 5.4).

Secondo la maggior parte degli interpellati la ripartizione ha funzionato in regime «normale» solo nel 2019 e la SEM ha adattato in maniera adeguata la frequenza degli scambi con i Cantoni alla situazione prevalente da allora caratterizzata da notevoli

fluttuazioni. In tale contesto i blocchi delle attribuzioni che i Cantoni possono annunciare costituiscono un problema per la ripartizione, poiché comportano molto lavoro per i CFA, in quanto le procedure di rilascio dei richiedenti l'asilo non possono essere portate a termine. Secondo la SEM capita che i blocchi delle attribuzioni durino non soltanto una settimana, come previsto, ma fino a due mesi. In questi casi la ripartizione è particolarmente difficile poiché è necessario in un secondo momento il recupero delle attribuzioni arretrate (n. 4.6).

Per la gestione di un numero di domande elevato esiste un piano d'emergenza Asilo. Questo è basato principalmente su parametri fondati su diversi scenari, che determinano quando deve essere attivato affinché siano adottate misure d'emergenza, in particolare l'attribuzione anticipata dei richiedenti l'asilo ai Cantoni, la messa a disposizione da parte della SEM di posti di alloggio supplementari o l'intervento a titolo sussidiario dell'esercito. Secondo il CPA il sistema degli scenari è uno strumento di pianificazione adeguato. Il piano è inoltre compatibile con gli strumenti e la suddivisione delle competenze esistenti nel settore dell'asilo. Il CPA constata tuttavia che i parametri relativi ai diversi scenari non sono più attuali. Sono stati fissati nel 2016, prima del riassetto del settore dell'asilo. Dato che attualmente i CFA e i Cantoni sono rapidamente messi sotto pressione in caso di aumento repentino delle domande presentate o di una situazione straordinaria, il CPA ritiene necessario adattare gli scenari. Secondo la SEM è previsto che i parametri siano rivisti nel 2024 in collaborazione con i Cantoni (n. 3.3).

Nell'ottobre 2022, a fronte dell'elevato numero di domande d'asilo e di persone in fuga dall'Ucraina, è stato attivato il piano d'emergenza Asilo, una decisione elogiata all'unanimità durante le interviste condotte, poiché la situazione era tesa. Alcuni rappresentanti dei Cantoni ed esperti interpellati rimproverano tuttavia alla SEM di aver comunicato con un preavviso troppo breve l'aumento dei flussi di persone in uscita verso i Cantoni. Criticano inoltre il fatto che il piano d'emergenza non sia attivato di più, dato che i CFA e i Cantoni raggiungono rapidamente i propri limiti quando vengono presentate molte domande. In tal caso, gli interpellati concordano nell'osservare che il problema della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni non è dovuto all'assenza di regole di ripartizione, ma alla carenza di possibilità di alloggio e assistenza a livello sia federale che cantonale (n. 4.6).

Secondo la LAsi soltanto l'interesse dei richiedenti l'asilo inerente all'unità della famiglia è protetto nell'ambito della ripartizione tra i Cantoni. La SEM ne tiene conto modificando le attribuzioni del sistema elettronico in presenza di membri della famiglia che vivono già in Svizzera. Per far valere i propri interessi nella procedura d'asilo, i richiedenti dispongono sin dall'inizio di rappresentanti legali gratuiti, conformemente alle basi legali. Se sono attribuiti a un Cantone di una regione d'asilo diversa da quella del CFA, è necessario un grosso lavoro organizzativo per garantire la protezione giuridica (n. 4.5).

Elenco delle abbreviazioni

ANUM	Numero, cittadinanze, RMNA, casi medici («Anzahl, Nationalitäten, UMA, Medizinalfälle»)
art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
cap.	capitolo
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
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CFA	Centro federale d'asilo
CFM	Commissione federale della migrazione
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
CSI-DFGP	Centro servizi informatici del DFGP
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
eSyVAS	Sistema elettronico per la ripartizione dei richiedenti l'asilo
FF	Foglio federale
fig.	figura
GORI	Gestione dell'occupazione e ripartizione intercantonale
GT	Gruppi target
LAsi	Legge sull'asilo (RS 142.31)
n.	numero
OAsi 1	Ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (RS 142.311)
OSAR	Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati
PFZ	Politecnico federale di Zurigo
PPC	PrivatePublicConsulting GmbH
REKA	Prima ripartizione e ripartizione tra i Cantoni («Reporting Erst- und Kantonsverteilung»)
RMNA	Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SONAS	Stato maggiore speciale Asilo

Bibliografia

Consiglio federale (2014): Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) (FF 2014 6917).

DFGP, CDDGP, CDOS (2014): Dichiarazione congiunta della Conferenza sull'asilo.

DFGP, DDPS, DFF, CDDGP, CDOS (2016): Parametri per la pianificazione d'emergenza congiunta della Confederazione e dei Cantoni nel settore dell'asilo.

DFGP (2021): *Weisung des EJPD zum Sonderstab Asyl (Stabsordnung SONAS)*.

DFGP (2023): *Groupe d'évaluation du statut S. Rapport du 26.6.2023*.

OSAR (2022): *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi*. 3^a edizione. Berna: Haupt Verlag.

PPC (2024): *Analyse des Algorithmus und seiner Nutzung zur Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Grundlage für den Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle*.

SEM (s. d.): *Manuel Asile et retour. Article F5: La répartition cantonale*.

SEM (2019a): *IKT – TP BuV: Dokumentation Reporting Erst- und Kantonsverteilung (REKA)*.

SEM (2019b): Direttiva dell'1.1.2008, Ripartizione tra i Cantoni (stato: 1.3.2019).

SEM (2019–2022): *Lageanalyse Kantonsverteilung*.

SEM (2019–2023): *newsletter Asile : répartition cantonale*.

SEM (2020): Istruzione interna sulla prima ripartizione e la ripartizione cantonale.

SEM (2021a): Processo Ripartizione cantonale (10.170). Allegato 2 dell'istruzione interna.

SEM (2021b): *Répartition cantonale: SYMIC*. Documento di formazione.

SEM (2022a): *Derniers développements dans le domaine de l'asile*. Lettera del 20.10.2022 all'attenzione dei membri della CDDGP e della CDOS.

SEM (2022b): *Mesures pour augmenter les sorties vers les cantons*. Lettera del 24.10.2022 all'attenzione dei membri della CDDGP e della CDOS.

SEM (2022c): *Lage Ukraine und Migrationsbewegungen, KSA/KUK. Präsentation von LZ Asyl SEM vom 20.10.2022*.

SEM (2023): Istruzioni di lavoro sulla prima ripartizione e la ripartizione cantonale.

SEM (2023): *Répartition intercantonale – modifications et nouveaux commentaires sur la répartition*. Scheda informativa.

SONAS (2022): *Protokoll Sitzung*. Berna, 19.10.2022.

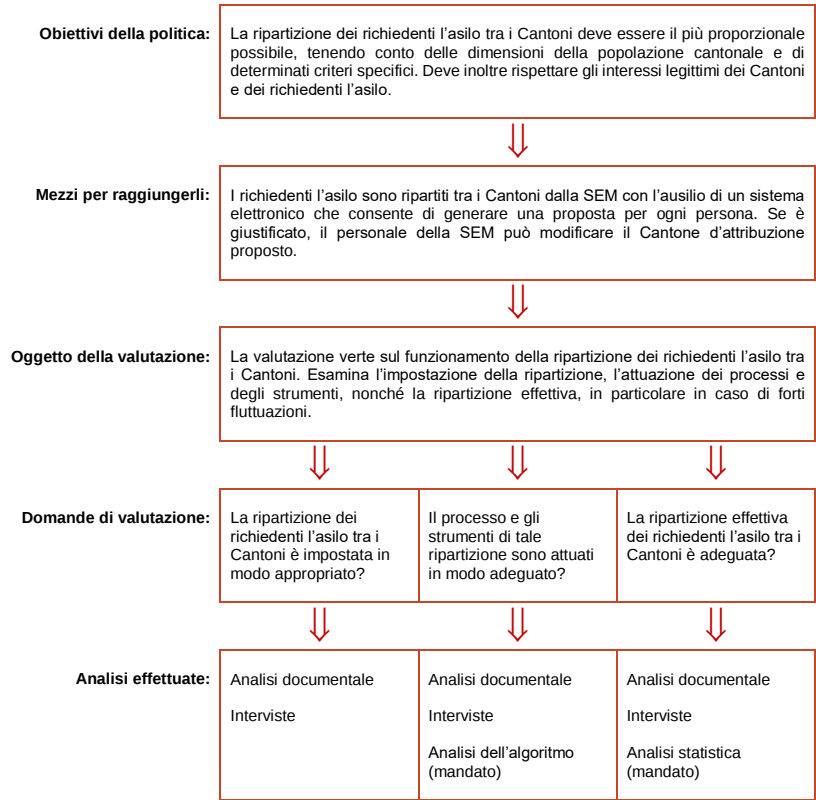
Elenco delle persone interpellate

Nell'elenco qui appresso è riportata la funzione ricoperta dalla persona in questione nel momento in cui è stata sentita dal CPA.

Amstad, Christoph	Vicepresidente, CDOS
Andres, Caesar	Coordinatore cantonale in materia d'asilo e di rifugiati del Cantone di Turgovia, CASIR
Baumgartner, Rahel	Vicecapo, Stato maggiore AD Asilo, SEM
Behrens, Miriam	Direttrice, OSAR
Bischof, Iris	Responsabile del settore migrazione, CDOS e Direttrice di seduta, CASIR
Bürki, Adrian	Lead architecte Team Asilo, CSI-DFGP
Dublin, Florian	Segretario generale, CDDGP
Frank, Sarah	Aggiunto scientifico, ambito direzionale Centri federali d'asilo, SEM
Gafner, Sandra	Capo, settore tecnico Amministrazione T-CH-C, SEM
Gogniat, Yanick	Capo, settore tecnico Amministrazione BE, SEM
Guisolan, Marie	Coordinatrice cantonale in materia d'asilo e di rifugiati del Cantone di Friburgo, CASIR
Haller, Katherine	Collaboratrice scientifica, Commissione delle istituzioni politiche, CIP
Hangartner, Dominik	Professore Analisi politica e condirettore dell'Immigration Policy Lab, ETH
Herrmann, Lars	Capo progetto per lo sviluppo dell'algoritmo, AWK Group
Hofmann, Urs	Capo, gruppo Valutazione dello statuto S
Hutter, Jenny	Capo, Stato maggiore AD Asilo, SEM
Liechti, Martin	Vicecapo, Regione CH-O e capo, sezione Alloggio, sicurezza e partner CH-O, SEM
Martelli, Claudio	Direttore supplente, SEM e capo dell'ambito direzionale Asilo, SEM
Maurer, Christian	Specialista tecnico e vicecapo, sezione GORI, SEM
Michaud Aegerter, Laure	Vicecapo, Regione CH-R e capo, sezione Procedura d'asilo CH-R 3, SEM
Murbach, Christian	Coordinatore cantonale in materia d'asilo e di rifugiati del Cantone di Zugo, CASIR
Noske, Sandra	Amministratrice, regione ZH, SEM
Pfisterer, Lorenz	Software engineer Team Asilo, CSI-DFGP
Piguet, Étienne	Vicepresidente, CFM e professore di Geografia, Università di Neuchâtel

Ribaux, Alain	Co-presidente, CDDGP
Ricci, Ettore	Coordinatore cantonale in materia d'asilo e di rifugiati del Cantone di Vaud, CASIR
Schäublin, Manuel	Capo, sezione Dublino e ritorno CH-N-O, SEM
Schmid, Andreas	Lead développeur Team Asilo, CSI-DFGP
Suter, Marcel	Capo, ambito direzionale Centri federali d'asilo, SEM
Stöckli, Daniel	Business analyst Team Asilo, CSI-DFGP
Szöllösy, Gaby	Segretario generale, CDOS
Vogt, Tanja	Specialista tecnico, sezione GORI, SEM
Wymann, Andreas	Capo, sezione GORI, SEM
Zemp, Sarah	Coordinatrice cantonale in materia d'asilo e di rifugiati del Cantone di Berna, CASIR
Ziegler, Philip	Capo, sezione Dublino e ritorno CH-O, SEM

Approccio della valutazione



Criteri di valutazione

Criteri specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Impostazione della ripartizione tra i Cantoni (domanda 1)</i>	
Chiarezza della ripartizione e delle fasi	I diversi principi e le fasi della ripartizione dei richiedenti l'asilo sono definiti in modo chiaro. Sono previsti chiari provvedimenti per adattarsi a forti fluttuazioni delle domande d'asilo. Le competenze e responsabilità per la ripartizione dei richiedenti l'asilo sono suddivise in modo chiaro tra il personale della SEM.
Chiarezza dei criteri	I criteri della ripartizione tra i Cantoni sono chiari e trasparenti per i diversi attori coinvolti. Corrispondono alle basi legali pertinenti. I criteri applicabili in caso di forti fluttuazioni delle domande d'asilo sono chiari.
Impostazione adeguata della ripartizione in caso di fluttuazioni	Il piano d'emergenza Asilo è compatibile con gli strumenti esistenti.
<i>Attuazione dei processi e degli strumenti (domanda 2)</i>	
Attuazione dei processi conformemente alla loro definizione	I processi sono applicati conformemente a quanto previsto. Tutte le persone che devono essere attribuite a un Cantone sono inserite nel sistema di ripartizione e le informazioni registrate sono complete. La ripartizione effettiva dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni corrisponde alla ripartizione teorica per i diversi criteri definiti.
Algoritmo adeguato	L'algoritmo sviluppato rispetta i requisiti e i processi definiti per la ripartizione tra i Cantoni, anche in caso di forti fluttuazioni delle domande d'asilo.
Istruzioni chiare e facilità di utilizzo del sistema elettronico	Le istruzioni per l'utilizzo del sistema di ripartizione sono chiare. Le esigenze delle persone che utilizzano il sistema elettronico sono tenute in considerazione. L'operazionalizzazione e la ponderazione dei criteri sono documentate e comprensibili.
Ponderazione degli interessi adeguata	La ponderazione degli interessi tra quelli della Confederazione, dei Cantoni e dei richiedenti l'asilo in relazione alla ripartizione tra i Cantoni è effettuata in modo adeguato. Gli attori interessati dispongono di sufficienti canali per far valere i propri interessi se necessario.
Coordinamento adeguato tra gli attori coinvolti	Il coordinamento tra le persone coinvolte è adeguato. Ciò vale anche in caso di forti fluttuazioni del numero di domande d'asilo.

Criteri specifici	Elementi di apprezzamento
Attivazione adeguata del piano d'emergenza Asilo	Il piano d'emergenza Asilo è attivato se necessario e la relativa decisione è comunicata in modo adeguato. I provvedimenti previsti sono realistici e consentono agli attori interessati di reagire rapidamente a un forte aumento del numero delle domande d'asilo.
<i>Ripartizione effettiva tra i Cantoni (domanda 3)</i>	
Scostamenti motivati tra ripartizione teorica ed effettiva	Quando la ripartizione effettiva si discosta dalla ripartizione teorica, i motivi di tali scostamenti sono registrati in modo sistematico e trasparente nel sistema elettronico. La frequenza dei diversi motivi di modifica è ragionevole. Inoltre, i motivi di tali scostamenti sono comprensibili e pertinenti.
Controllo pertinente della ripartizione dei richiedenti l'asilo	Il controllo della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni consente ai diversi attori coinvolti di comprendere la ripartizione e contribuisce alla sua accettazione.

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Nicolas Keuffer, CPA (direzione del progetto)

Damaris Hohler, CPA (collaborazione scientifica)

Marion Baud-Lavigne, CPA (collaborazione scientifica)

Rapporto dei periti esterni

Michael Herrmann, PPC (direzione del progetto)

Philipp Zogg, PPC (collaborazione scientifica)

Dr. Philipp Lutz, PPC (collaborazione scientifica)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia la SEM per i documenti e i dati messi a disposizione, così come per le informazioni e spiegazioni fornite. Ringrazia inoltre PPC per i risultati delle sue analisi relative all'algoritmo e al suo utilizzo. I suoi ringraziamenti vanno anche a tutte le persone che hanno partecipato alle interviste e che hanno fornito chiarimenti.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/it/cpa

Lingua originale del rapporto: francese (tedesco: capitolo 5)