

Valutazione PERU: progetto parziale Qualità dei processi

Rapporto finale (sintesi)

Stato: 16 agosto 2021



Indice

Abbreviazioni.....	1
1 Introduzione	2
1.1 Contesto e obiettivi dell'indagine.....	2
1.2 Svolgimento della valutazione	2
2 Peculiarità della nuova procedura d'asilo	3
2.1 Panoramica della procedura	3
2.2 Numero di domande e ripartizione dei casi.....	4
3 Analisi	6
3.1 Durata delle procedure e decorso dei casi	6
3.2 Possibilità e limiti di un'ulteriore velocizzazione della procedura nella fase preparatoria.....	8
3.3 Collaborazione con i partner interni ed esterni	10
3.4 Processi decisionali e di coordinamento (struttura organizzativa).....	12
3.5 Capacità di gestire le fluttuazioni	13
3.6 Accertamenti medici nel processo d'asilo.....	14
3.7 Aiuto al ritorno	15
4 Conclusioni e raccomandazioni d'intervento	17

Abbreviazioni

AD	Ambito direzionale
AGNA	Gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo
ANUM	Numero di persone , nazioni-Top, RMNA e casi medici
CE	Concetto d'esercizio alloggio nel settore dell'asilo
CFA	Centro federale d'asilo
CFAcfp	Centro federale d'asilo con funzione procedurale
CFAsfp	Centro federale d'asilo senza funzione procedurale
Coll.sp.	Collaboratore specialista
COVID-19	Malattia da coronavirus 2019 (coronavirus disease)
CR	Coordinamento delle regioni
CRP	Centri di registrazione e procedura
CRR	Conferenza dei responsabili delle regioni procedurali
DDSR	Divisione Dublino, soggiorno e reinsediamento
DPAP	Divisione Procedura d'asilo e prassi
DR	Divisione ritorno
FP	Fornitore/i di prestazioni
ISE	Informazione sanitaria d'entrata
LAsi, OAsi	Legge sull'asilo, ordinanza sull'asilo
MIDES	Sistema d'informazione per il trattamento dei dati personali di richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione
P&A	Settore Partner e amministrazione
PCS	Prima consultazione sanitaria
PERU	Valutazione della qualità dei processi, della qualità delle decisioni e della protezione giuridica nel quadro dell'attuazione della riveduta legge sull'asilo
PA	Prima audizione (sulle generalità)
RA	Richiedente/i l'asilo
RG	Rilevamento delle generalità
RL	Rappresentanza/Rappresentante legale
RMNA	Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati
RP	Responsabile processo
SelSD	Servizio Identificazione sedi esterne
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SnAPR	Sezione alloggio e progetti delle regioni

1 Introduzione

1.1 Contesto e obiettivi dell'indagine

Con l'entrata in vigore della riveduta legge sull'asilo (nLAsi), il 1° marzo 2019, sono state introdotte nuove procedure d'asilo che mirano a velocizzare notevolmente gli iter e al tempo stesso a garantire il loro corretto svolgimento nel rispetto dello stato di diritto. A questo riguardo, la SEM ha commissionato una valutazione esterna in due parti, sulla qualità dei processi, delle decisioni e sulla tutela giuridica nell'ambito dell'attuazione della riveduta Legge sull'asilo (PERU). Il presente rapporto di sintesi riassume i risultati del progetto parziale «Qualità dei processi», elaborato da un gruppo di lavoro della Egger, Dreher & Partner SA e della Ecoplan SA.

La valutazione si basa su un monitoraggio della nuova procedura d'asilo nei primi due anni di applicazione. Serve per esigenze interne della SEM, onde consentirle di identificare rapidamente le necessità di intervento e ottimizzazione, da un lato, e analizza i risultati qualitativi e quantitativi raggiunti con il riassetto, dall'altro. In dettaglio, occorre rispondere ai seguenti quesiti:

- globalmente, per quanto riguarda la procedura d'asilo la SEM è sulla buona strada nel perseguimento degli obiettivi della riveduta legge sull'asilo?
- I processi fondamentali attuati si prestano per realizzare gli obiettivi della nLAsi? Nei centri federali d'asilo (CFA) le prescrizioni di legge e i processi definiti sono rispettati?
- La collaborazione tra le unità della SEM e l'interazione con i suoi partner esterni nonché all'interno dei CFA e nei Cantoni funziona?
- Quali potenzialità di miglioramento esistono per quanto riguarda i processi e la loro gestione?

L'analisi ingloba tutti i tipi di prima procedura d'asilo ordinaria nelle regioni d'asilo. Le differenze di contesto a livello cantonale nel settore dell'asilo non sono invece state considerate approfonditamente, e neppure quelle riguardanti l'organizzazione delle Divisioni centrali dell'Ambito direzionale Asilo.

1.2 Svolgimento della valutazione

La valutazione PERU è stata effettuata principalmente a partire da dicembre 2019 ed era articolata in due fasi. Nella prima fase, tra febbraio e agosto 2020, è stata realizzata una serie di interviste nei sei CFA con funzione procedurale (CFAcfp), nelle Divisioni centrali della SEM e presso i Cantoni. Successivamente, nell'autunno-inverno 2020, è seguita la seconda fase, che consisteva nell'indagare approfonditamente alcuni temi alla luce dei riscontri della prima fase.

2 Peculiarità della nuova procedura d'asilo

2.1 Panoramica della procedura

La nuova procedura d'asilo, accettata in votazione popolare il 5 giugno 2016, si basa su due principi: innanzitutto, occorre velocizzare il suo corso, e secondariamente occorre continuare a garantire che essa si svolga correttamente secondo i principi dello stato di diritto.

In dettaglio, la nuova procedura d'asilo presenta le seguenti peculiarità:

- le persone che presentano una domanda d'asilo in Svizzera sono attribuite a uno dei sei CFAcfp regionali¹;
- la presentazione della domanda d'asilo dà avvio alla fase preparatoria. In questa fase si procede agli accertamenti preliminari necessari per lo svolgimento della procedura d'asilo. I richiedenti vengono informati compiutamente in merito ai loro diritti e obblighi nel contesto della procedura, vengono motivati per quanto possibile a un ritorno volontario e beneficiano di una consulenza a tale riguardo. Dopo la fase preparatoria, inizia la fase Dublino con la presentazione di una relativa domanda allo Stato Dublino interessato, oppure viene avviata una procedura ampliata o celere;
- la procedura celere è applicata nei casi in cui dopo l'audizione si può ritenere che gli elementi di fatto necessari per la decisione sull'asilo sono in larga misura disponibili e che al massimo entro otto giorni può essere adottata una decisione di prima istanza. Altrimenti viene avviata una procedura ampliata. In tal caso, gli interessati vengono trasferiti dal CFA in una struttura cantonale;
- durante la fase preparatoria, la fase Dublino e la fase cadenzata, i richiedenti hanno a disposizione gratuitamente un rappresentante legale. Nella procedura ampliata possono rivolgersi a un servizio di consulenza giuridica nel Cantone di attribuzione;
- dopo una decisione di merito negativa adottata in prima istanza nell'Ambito di una procedura celere, il richiedente o il suo rappresentante legale ha a disposizione un termine di sette giorni lavorativi per interporre ricorso. In caso di decisione adottata in procedura celere, il termine di ricorso è normalmente di 30 giorni civili. Per i ricorsi contro decisioni di non entrata nel merito (NEM), il termine è di cinque giorni lavorativi;
- al momento della registrazione dei richiedenti viene subito avviato il processo per il ritorno. Nel corso dei primi giorni i consulenti al ritorno contattano già i nuovi arrivati e li informano in merito al sostegno finanziario o di altra natura di cui potrebbero beneficiare in caso di ritorno volontario. Dopo la notificazione di una decisione negativa di prima istanza adottata in procedura celere, intervengono nella procedura anche i collaboratori specializzati per il ritorno della SEM. Questi collaboratori conducono colloqui sulla partenza con le persone interessate e si occupano di acquisire i documenti necessari, in collaborazione con la Divisione centrale Ritorno della SEM;

¹ Fanno eccezione le procedure speciali, nello specifico le domande multiple, le domande di riesame e le domande di asilo accordato a famiglie (p. es. nascite e ricongiungimenti familiari).

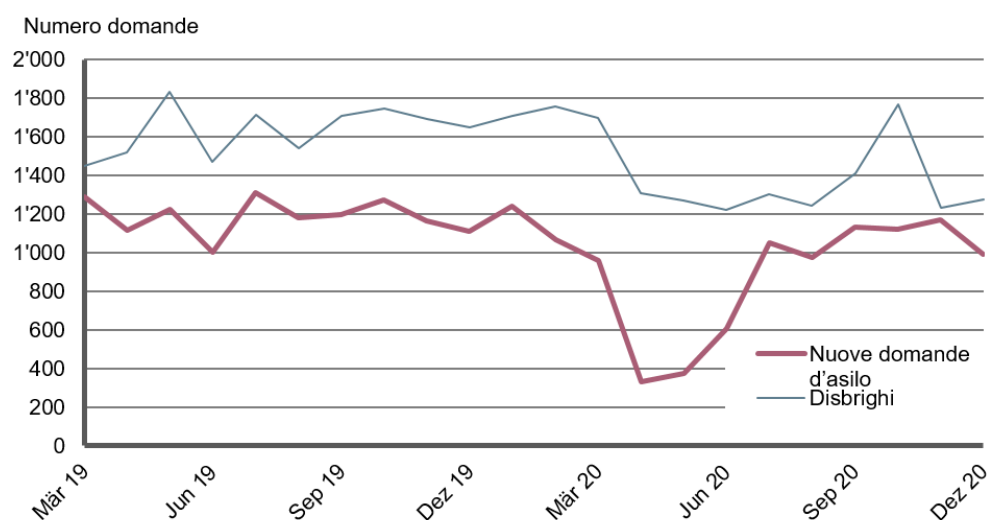
- al più tardi dopo 140 giorni civili, gli interessati vengono trasferiti dal CFA in una struttura cantonale.

2.2 Numero di domande e ripartizione dei casi

Domande d'asilo e disbrighi

Dal mese di marzo 2019, data dell'entrata in vigore della nLAsi, fino all'inizio della crisi scatenata dalla pandemia di COVID-19, il numero mensile di domande d'asilo variava da 1000 a 1300. Nel primo anno dall'entrata in vigore, la nuova procedura d'asilo è stata dunque applicata in un numero di casi relativamente esiguo. Durante il secondo anno, il volume di domande è stato condizionato dalla crisi provocata dalla pandemia, che da un lato ha ridotto il numero di casi, ma dall'altro ha anche comportato pesanti restrizioni a livello di funzionamento dei CFA in tutte le regioni d'asilo.

Figura 2-1: nuove domande d'asilo e disbrighi nel periodo in esame, totale dei casi assoggettati al previgente e al nuovo diritto



Fonte: Statistica sull'asilo, SEM, raffigurazione propria

Ripartizione nelle regioni e nei Cantoni

La LAsi prevede la ripartizione dei richiedenti fra i Cantoni. In linea di massima, si punta a una ripartizione proporzionale alla popolazione, ma tenendo comunque conto dei familiari che vivono già in Svizzera, della nazionalità e dei casi particolarmente bisognosi di assistenza (criteri ANUM: numero delle persone, nazionalità, RMNA e casi medici).

La ripartizione iniziale dei richiedenti tra le varie regioni d'asilo non comporta problemi degni di nota. Per alcune categorie, nel 2019 sono stati rilevati scostamenti di minima entità, dovuti a progetti pilota e alla temporanea mancanza di risorse per l'interpretariato in talune lingue. È invece più complessa la ripartizione cantonale di richiedenti che non sono ancora oggetto di una decisione passata in giudicato e delle persone che hanno ottenuto l'asilo o un diritto di soggiorno: le varie categorie basate sullo stadio della procedura, i criteri ANUM e il gran numero di Cantoni di piccole dimensioni comportano inevitabilmente taluni scostamenti rispetto ai criteri stabiliti in materia di ripartizione. Inoltre, nel 2019 è occorso un errore – nel frattempo già corretto –

nell'applicazione dei criteri di ripartizione, che a sua volta ha causato un errore nelle quote del modello di compensazione.

3 Analisi

3.1 Durata delle procedure e decorso dei casi

Premessa: conseguenze della crisi provocata dalla pandemia di COVID-19

Le restrizioni imposte a partire da marzo 2020 nell'ambito della crisi dovuta al COVID-19 hanno avuto ripercussioni anche sul settore dell'asilo. A causa della chiusura della maggior parte delle frontiere europee e svizzere, le domande d'asilo hanno registrato un forte calo. D'altro canto, le regole sul distanziamento vigenti in Svizzera hanno ostacolato lo svolgimento della procedura d'asilo, ponendo esigenze nuove per l'alloggio dei richiedenti. Non è dunque disponibile, ai fini della valutazione, un periodo in cui la nuova procedura d'asilo si sia stabilizzata e al tempo stesso non esistano restrizioni dovute al COVID-19.

Durata della fase preparatoria nell'insieme dei casi

Per le persone che hanno presentato una domanda d'asilo tra il 1° marzo 2019 e il 31 dicembre 2020, la fase preparatoria è durata mediamente 37,7 giorni civili (2019: 38,3 giorni; 2020: 37 giorni). Nel 2020, per i casi in cui è stata svolta una procedura nazionale (vale a dire esclusi i casi Dublino), la fase preparatoria è durata mediamente 49,6 giorni civili, ma il 18,9 per cento dei casi è stato liquidato entro 21 giorni.

Figura 3-2: durata della fase preparatoria

Momento delle domande	Fase preparatoria: tutti i casi			Fase preparatoria: casi in procedura nazionale					
	Durata della fase preparatoria (incluse le procedure riprese dopo un'interruzione)			Durata della fase preparatoria (incluse le procedure riprese dopo un'interruzione)					
	Tra 2019 e 2020	2019	2020	Tra 2019 e 2020		2019		2020	
	Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2020	Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2019	Tra l'01.01.2020 e il 31.12.2020	Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2020	Entro 21 giorni civili	Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2019	Entro 21 giorni civili	Tra l'01.01.2020 e il 31.12.2020	Entro 21 giorni civili
	Ø giorni civili	Ø giorni civili	Ø giorni civili	Ø giorni civili	Entro 21 giorni civili	Ø giorni civili	Entro 21 giorni civili	Ø giorni civili	Entro 21 giorni civili
Tutte le 6 regioni	37.7	38.3	37.0	48.9	16.7%	48.3	15.0%	49.6	18.9%
Regione CH-R	36.4	34.2	38.8	45.8	18.0%	43.8	15.0%	48.2	21.5%
Regione BE	36.0	38.5	33.2	45.4	18.5%	48.4	14.7%	41.7	23.3%
Regione CH_N-O	38.4	42.9	33.4	50.7	12.8%	52.8	9.4%	47.5	18.2%
Regione T-CH-C	42.4	43.1	41.5	59.5	11.3%	60.4	11.1%	58.3	11.6%
Regione ZH	38.9	33.7	45.0	48.8	21.4%	40.5	28.1%	61.1	11.6%
Regione CH-O	34.8	41.4	27.5	45.1	15.3%	50.2	6.8%	38.1	27.2%

Momento delle domande	Fase preparatoria: casi Dublino					
	Durata della fase preparatoria soltanto fino all'inizio della fase Dublino					
	Tra 2019 e 2020		2019		2020	
	Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2020	Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2019	Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2019	Tra l'01.01.2020 e il 31.12.2020	Tra l'01.01.2020 e il 31.12.2020	
	Ø giorni civili	Entro 10 giorni civili	Ø giorni civili	Entro 10 giorni civili	Ø giorni civili	Entro 10 giorni civili
Tutte le 6 regioni	15.7	41.5%	13.5	46.7%	17.7	36.5%
Regione CH-R	17.9	42.7%	11.6	62.8%	23.7	23.9%
Regione BE	14.4	44.9%	11.9	54.4%	17.0	34.8%
Regione CH_N-O	15.5	31.8%	16.3	26.2%	14.9	36.3%
Regione T-CH-C	13.0	47.8%	12.5	51.0%	13.6	44.1%
Regione ZH	15.8	47.3%	11.9	62.7%	19.3	33.6%
Regione CH-O	15.7	35.1%	17.9	13.6%	13.6	56.1%

Nel 2020, la regione con la fase preparatoria più breve è stata la Svizzera orientale, con una media di 27,5 giorni nel quadro della procedura nazionale. In questa regione e per questa tipologia di procedura, l'obiettivo di 21 giorni è stato rispettato nel 27,2 per cento dei casi. Nelle altre cinque regioni, nel 2020 la fase preparatoria è durata da 33,2 a 45 giorni.

Per le persone sottoposte alla procedura Dublino, la fase preparatoria è durata mediamente 13,5 giorni (nel 2019), rispettivamente 17,7 giorni (nel 2020). In entrambi gli anni, il termine di dieci giorni è stato rispettato nel 41,5 per cento dei casi. Nel 2020 la regione d'asilo Svizzera orientale ha ottenuto il miglior risultato di tutte, con una durata media di 13,6 giorni, e nel 56,1 per cento dei casi ha rispettato il termine di dieci giorni.

Durata della fase cadenzata

La fase cadenzata, che inizia dopo l'audizione sui motivi d'asilo, è durata in media 6,1 giorni lavorativi (nel 2019), rispettivamente 5,4 giorni lavorativi (nel 2020). Nel 2019 l'obiettivo di otto giorni lavorativi è stato rispettato nell'87 per cento dei casi, nel 2020 nel 91 per cento dei casi. Anche da questo punto di vista, la durata più breve si è registrata nella regione Svizzera orientale, con una media di 4,3 giorni e il termine di otto giorni rispettato nel 98 per cento dei casi nel 2020. Tuttavia, le differenze tra i sei CFA sono minime.

Figura 3-4: durata della fase cadenzata

Momento delle domande	Fase cadenzata					
	Tra 2019 e 2020		2019		2020	
	Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2020		Tra l'1.3.2019 e il 31.12.2019		Tra l'01.01.2020 e il 31.12.2020	
	Ø giorni lavorativi	Entro 8 giorni lavorativi	Ø giorni lavorativi	Entro 8 giorni lavorativi	Ø giorni lavorativi	Entro 8 giorni lavorativi
Tutte le 6 regioni	5.8	89.0%	6.1	87.4%	5.4	91.2%
Regione CH-R	6.4	87.5%	6.6	85.9%	6.2	89.4%
Regione BE	6.0	83.7%	6.7	79.8%	5.1	88.6%
Regione CH_N-O	6.3	89.1%	7.0	88.4%	5.0	90.5%
Regione T-CH-C	5.8	89.0%	6.0	86.7%	5.5	91.8%
Regione ZH	5.1	90.2%	4.7	89.8%	5.6	90.7%
Regione CH-O	4.9	95.0%	5.3	92.8%	4.3	98.2%

Conclusione generale sulla durata delle procedure

In sintesi, alla sola eccezione della regione Svizzera orientale, le regioni d'asilo non sono riuscite a rispettare integralmente i tempi di trattamento previsti nella fase di test, e i termini d'ordine fissati dalla Legge per la fase preparatoria non sono stati rispettati da nessuna di esse. Ma l'esempio della regione Svizzera orientale evidenzia anche che la durata della fase preparatoria può essere notevolmente abbreviata adottando opportune misure.

I termini ordinatori previsti per la fase cadenzata vengono rispettati in media da tutte le sei regioni d'asilo.

La durata prevista per la nuova procedura d'asilo celere, tuttavia, è molto più breve rispetto all'esercizio ordinario applicato in precedenza. Ciò dipende anzitutto dal fatto che la nuova procedura consente di trattare una percentuale nettamente più elevata di casi in forma celere (32 %

rispetto all'8 % dell'esercizio ordinario) e, inoltre, dal fatto che nella procedura ampliata i tempi di trattamento sono ora sensibilmente più brevi.

3.2 Possibilità e limiti di un'ulteriore velocizzazione della procedura nella fase preparatoria

Qui di seguito sono illustrate le soluzioni individuate nell'ambito della presente analisi per velocizzare ulteriormente la procedura nella fase preparatoria rispetto a oggi.

Potenziamento degli incentivi a rispettare il termine ordinario nella fase preparatoria per tutti i partecipanti alla procedura

Il fatto che i termini previsti nella fase cadenzata sono rispettati, ma quelli previsti per la fase preparatoria vengono chiaramente oltrepassati, è dovuto anche al tipo di incentivi esistenti.

Nella fase cadenzata, la responsabilità del rispetto del termine ordinario spetta esclusivamente ai collaboratori specializzati del settore Asilo. La situazione è diversa per quanto riguarda la fase preparatoria, nella quale sono coinvolte diverse persone. Durante questa fase, il mancato rispetto del termine non può essere imputato a un team specifico o a una persona concreta. Il mancato raggiungimento degli obiettivi riguardanti il rispetto del termine è ascrivibile a un comune insuccesso di varie sezioni della SEM e dei fornitori di prestazioni esterni. I collaboratori specializzati del settore Asilo, per esempio, tendono a effettuare ulteriori accertamenti ancora durante la fase preparatoria, prima che inizi la fase cadenzata. In tal modo la fase preparatoria si prolunga, ma ciò permette di trattare un maggior numero di casi in modo celere e al tempo stesso di rispettare comunque il termine di otto giorni previsto nella fase cadenzata.

Se il rispetto dei termini ordinari nella fase preparatoria è un obiettivo importante, occorre dunque introdurre opportuni incentivi. A tal fine si potrebbero per esempio misurare i tempi di svolgimento dei singoli sotto-processi della fase preparatoria, per fornire incentivi adeguati alle persone e unità organizzative responsabili di questi sotto-processi.

Incorporazione del rilevamento delle generalità nel colloquio Dublino (con preregistrazione elettronica da parte dei richiedenti)

Il rilevamento delle generalità (RG) è considerato uno strumento inadeguato dalla maggior parte degli specialisti e quadri dirigenti dei CFA intervistati. Le critiche espresse sono le seguenti:

- nell'ambito del RG, i collaboratori amministrativi dei CFA addetti a questo compito registrano soltanto informazioni che i richiedenti hanno già fornito sul foglio dei dati personali o a voce, senza analizzare criticamente ciò che viene loro comunicato. Il RG sarebbe inutile anche per il seguito della procedura: dato che i rappresentanti legali (RL) non sono presenti, le dichiarazioni rilasciate dai richiedenti in tale occasione ed eventuali contraddizioni sono inutilizzabili nella procedura;
- nell'ambito dell'audizione occorre spesso registrare a posteriori o correggere alcune generalità, nonostante sia già stato precedentemente effettuato il RG;

- il RG è una tappa della fase preparatoria, che deve essere pianificata e che ritarda le tappe successive. Per di più, se un RG non può essere effettuato, si accumula un ulteriore ritardo negli appuntamenti successivi.

Ci si chiede dunque se in futuro si possa rinunciare al RG registrando le generalità, per esempio, all'inizio del colloquio Dublino (o appena prima, eventualmente sulla base di un previo inserimento di questi dati in un sistema informatico da parte dei richiedenti).

Riduzione degli intervalli tra le singole tappe del processo nella fase preparatoria

Le attività previste tra l'ingresso nel CFA di destinazione e lo svolgimento del colloquio Dublino dovrebbero susseguirsi per quanto possibile a ritmo serrato. Lo stesso ritmo dovrebbe essere seguito anche nella fase compresa tra il colloquio Dublino e l'audizione. Sotto questo aspetto, il miglior processo tra tutte le sei regioni d'asilo è quello applicato dalla regione Svizzera orientale. Nel 2019, visti i tempi lunghi della fase preparatoria, questa regione ha snellito l'iter da essa applicato in questa fase e, grazie alle misure introdotte, nel 2020 la fase preparatoria è durata circa dieci giorni in meno rispetto alla media svizzera, mentre nel 2019 risultava ancora lievemente superiore alla media.

Si raccomanda pertanto di applicare questo processo anche nelle altre regioni d'asilo. Se il RG viene inoltre incorporato nel colloquio Dublino, il tempo di elaborazione della fase preparatoria si riduce all'incirca di un ulteriore giorno.

Impiego di un comune strumento di pianificazione

Anche nella regione Svizzera orientale, il tempo che intercorre tra l'ingresso nel CFA di destinazione e il colloquio Dublino potrebbe essere ridotto ulteriormente di un giorno o anche due se non fosse necessario assegnare ai vari partecipanti alla procedura finestre temporali consecutive, ma si potessero invece svolgere parallelamente le varie attività. Questa soluzione, tuttavia, sarebbe praticabile soltanto se i vari appuntamenti con i richiedenti l'asilo potessero essere pianificati in modo da evitare che si sovrappongano. Attualmente i vari partecipanti alla procedura (sezione P&A, rappresentante legale, assistenza, consulenza per il ritorno) non dispongono di una piattaforma informatica comune in cui poter visualizzare gli appuntamenti già fissati per un richiedente. Una possibile soluzione consisterebbe nel creare per ogni richiedente un calendario elettronico accessibile a tutti i partecipanti, in cui fissare gli appuntamenti. Se esistesse una piattaforma comune di questo tipo, i responsabili dell'organizzazione potrebbero già fissare l'appuntamento per il colloquio Dublino il giorno stesso dell'ingresso di un nuovo richiedente (prevedendolo p. es. 3 o 4 giorni dopo l'ingresso) e invitare i vari interessati a sbrigare le attività necessarie entro tale data. In tal caso, tutti gli appuntamenti con i richiedenti dovrebbero essere inseriti nel comune strumento di pianificazione.

Fintanto che non sarà disponibile uno strumento comune di questo tipo, la procedura più rapida tra quelle possibili sarebbe quella prevista dal processo attuale della regione d'asilo Svizzera orientale.

3.3 Collaborazione con i partner interni ed esterni

La nuova procedura d'asilo coinvolge un gran numero di partecipanti appartenenti a istituzioni diverse, che devono svolgere parallelamente compiti legati da interdipendenze materiali e temporali. Nel concepire la nuova procedura i passaggi di mano necessari tra i vari partecipanti sono stati ridotti al minimo, limitando così in certa misura l'entità delle inevitabili interdipendenze di processo che ne conseguono.

Collaborazione con i partner interni dei CFA

All'interno dei CFA, la collaborazione tra i partner incaricati dell'assistenza, della sicurezza e della consulenza per il ritorno, gli interpreti e i rappresentanti legali funziona in modo sostanzialmente soddisfacente, e le difficoltà iniziali sono state ampiamente superate:

- il **rappresentante legale (RL)** svolge un ruolo cruciale nella nuova procedura d'asilo celere. Assiste i richiedenti all'interno del CFA ed è presente a tutti gli appuntamenti importanti della procedura d'asilo. La disponibilità dei RL è uno dei fattori chiave per lo svolgimento tempestivo dei colloqui. Al momento delle interviste, ossia nell'estate 2020, esistevano ancora alcuni conflitti in questo ambito, riconducibili a differenze nella concezione del ruolo. Si tratta in particolare di sapere fin dove si spinga il compito dei RL come difensori degli interessi e patrocinatori dei richiedenti, risp. se il compito consista primariamente nel garantire una procedura corretta dal punto di vista dello stato di diritto;
- nella procedura d'asilo, i **consulenti per il ritorno** hanno il compito di informare i richiedenti in merito alle possibilità di ritorno volontario e agli incentivi finanziari degressivi dell'aiuto al ritorno, e di sostenere coloro che optano per il ritorno volontario. In questo campo non si intravedono problemi sostanziali. L'elemento centrale è costituito dall'aiuto individuale al ritorno;
- la partecipazione di un **interprete** è necessaria per gran parte degli appuntamenti previsti dalla procedura d'asilo, e in particolare per il colloquio Dublino, la prima audizione RMNA, le interrogazioni e il colloquio sulla partenza. Di conseguenza, i responsabili dell'organizzazione devono pianificare i colloqui prevedendo anche la presenza degli interpreti. A parte la sporadica penuria di interpreti per alcune lingue, in questo campo non si intravedono sinora problemi specifici;
- i **fornitori di prestazioni incaricati dell'assistenza** sono responsabili dell'alloggio, del vitto, della formazione e dell'occupazione nonché della salute dei richiedenti l'asilo nel CFA. Sul piano processuale, nelle sei regioni d'asilo la collaborazione con i rispettivi mandatarî funziona in modo soddisfacente, salvo qualche problema sporadico a livello personale;
- il **fornitore di prestazioni incaricato della sicurezza** garantisce tutti i servizi di sicurezza necessari nei CFA e definisce i processi operativi in questo campo nel rispetto delle direttive della SEM. Nelle interviste condotte nelle regioni d'asilo non ci è stato fatto alcun accenno a problemi sistematici nella collaborazione nel campo della sicurezza.

Collaborazione all'interno della SEM

Salvo qualche incertezza sulla concezione dei ruoli, funziona in modo soddisfacente anche la collaborazione tra le regioni d'asilo e con le Divisioni centrali responsabili della policy. Esiste una stretta collaborazione con la Divisione Procedura d'asilo e prassi della centrale (DPAP), la quale è incaricata di garantire, definendo le necessarie policy (responsabilità dei temi e dei Paesi), che la procedura si svolga in modo armonico seguendo una prassi uniforme. Un analogo rapporto di collaborazione intercorre anche con la Divisione Dublino, soggiorno e reinsediamento (DDSR), che si incarica di definire la policy in questi ambiti. Esiste una collaborazione anche con la Divisione Ritorno dell'Ambito direzionale Affari internazionali (AD INT), che si occupa in particolare della policy nel settore del ritorno.

Collaborazione con i Cantoni

La collaborazione con i Cantoni nei settori dell'alloggio e dell'esecuzione è assidua e caratterizzata dal fatto che i Cantoni hanno un grande fabbisogno di informazioni. Tra la Confederazione e i Cantoni esistono punti di contatto sia per il passaggio dei rifugiati riconosciuti, delle persone ammesse provvisoriamente e dei richiedenti l'asilo nelle strutture cantonali, sia per l'esecuzione dell'allontanamento. Dal punto di vista dei Cantoni, la collaborazione con i CFA funziona perlopiù in modo soddisfacente. Inoltre, i rappresentanti cantonali apprezzano le nuove procedure celeri, in particolare perché consentono di velocizzare l'integrazione e l'esecuzione dell'allontanamento.

Il flusso di informazioni tra i CFA e i servizi cantonali funziona sostanzialmente bene. In genere i Cantoni ricevono le informazioni in modo attendibile. Dal loro punto di vista, sussiste una certa necessità di miglioramento quanto al periodo di preavviso riguardante il trasferimento al Cantone per i casi ordinari e le persone vulnerabili. Alcuni Cantoni auspicano periodi di preavviso più lunghi. Secondo i Cantoni, oltre che per il periodo di preavviso sussiste ancora un certo potenziale di ottimizzazione anche per la *qualità dell'informazione*, per esempio per quanto riguarda le informazioni sui casi medici o sull'aggiornamento delle registrazioni in SIMIC. La correttezza e la tempestività del flusso di informazioni rivestono dunque una grande importanza.

Gli allontanamenti sono eseguiti prevalentemente dai Cantoni in cui sono ubicati i CFA senza funzione procedurale (CFA_{sf}). Nella regione d'asilo Ticino e Svizzera centrale, questo compito è assunto dal Cantone di Lucerna. La collaborazione è consolidata e funzionale.

Una delle sfide che caratterizzano l'esecuzione dell'allontanamento consiste nell'acquisizione dei documenti. Per i casi Dublino, questo aspetto non presenta in genere alcuna difficoltà, mentre per i richiedenti sottoposti alla procedura celere, a seconda del Paese di provenienza, può essere problematico. Nelle procedure celeri che riguardano questi casi, spesso non è possibile acquisire i documenti entro 140 giorni, e di conseguenza i Cantoni non possono procedere all'esecuzione direttamente a partire dal CFA.

I ritardi sono spesso dovuti a complessi accertamenti medici. La verifica dell'idoneità a viaggiare in vista dell'esecuzione dell'allontanamento è compito dei Cantoni. Tuttavia, il problema di questi accertamenti medici esisteva già prima del riassetto.

3.4 Processi decisionali e di coordinamento (struttura organizzativa)

Struttura organizzativa dell'Ambito direzionale Asilo

Formalmente, l'AD AS è un'organizzazione monolineare con Divisioni centrali incaricate delle policy e Divisioni regionali. Tanto le Divisioni centrali quanto le Divisioni regionali sono direttamente subordinate alla direzione dell'AD.

Esiste inoltre una struttura di coordinamento a due livelli, parallela all'organizzazione gerarchica e composta dalla conferenza dei responsabili delle sei regioni procedurali (CRR) e dai tre coordinamenti regionali (CR).

Necessità di coordinamento tra le Divisioni della SEM

Occorrono strutture in cui le Divisioni regionali e centrali possano confrontarsi e coordinarsi reciprocamente nelle questioni tecniche. Per limitare l'onere legato alle necessità di coordinamento, tuttavia, si consiglia alle Divisioni di delegare parte dei loro compiti, delle loro responsabilità e delle loro competenze alla CRR o ai CR. Le decisioni spettano di principio all'organizzazione gerarchica, e non alle strutture di coordinamento.

Quindi, le Divisioni centrali DPAP, DDSR e DR dovrebbero utilizzare le varie strutture di coordinamento per discutere le loro policy con le regioni d'asilo e per sviluppare e approvare tali policy, ma non per delegare le decisioni a questi organismi.

Analogamente, anche i responsabili delle Divisioni regionali sono tenuti ad assumersi i compiti, le responsabilità e le competenze loro assegnati per le rispettive regioni d'asilo. Tali compiti non possono essere delegati nemmeno in parte alla CRR. Se devono essere prese decisioni strategiche o importanti sul piano operativo che richiedono un coordinamento con le altre regioni d'asilo, l'attuale organigramma prevede che debbano essere discusse a livello di direzione AD, e non di CRR.

Dunque, considerato quanto appena esposto, le strutture di coordinamento dell'AD AS non dovrebbero essere dotate di competenze decisionali.

Valutazione delle strutture di coordinamento attuali

La CRR e i CR tematici sono utili per garantire il necessario scambio strutturato di esperienze tra le sei regioni d'asilo per quanto riguarda le questioni operative e gli elementi progettuali (processi, strumenti ecc.) ai vari livelli direttivi e nei vari ambiti tematici delle regioni. Inoltre, la CRR e i CR servono per cercare soluzioni adeguate ai problemi che si pongono in tutte le regioni.

Inoltre, le Divisioni centrali possono ricorrere a loro per discutere e sviluppare nuove o rivedute policy insieme alle regioni d'asilo.

Secondo la nostra valutazione, la CRR e i CR costituiscono strutture di scambio adeguate per le Divisioni regionali e centrali. Ci si può però chiedere se queste strutture debbano ancora occuparsi di armonizzare la prassi delle sei regioni d'asilo e rappresentare queste ultime con una voce

unificata in seno al comitato strategico PILAS dell'AD AS, poiché questo compito spetta all'organizzazione gerarchica.

Inoltre, vale la pena di esaminare, nell'intento di ridurre l'onere causato dal coordinamento, se i molti organi di coordinamento attuali possono essere raggruppati. A nostro giudizio occorre dunque raccomandare alle Divisioni competenti per le policy di discutere le loro questioni di coordinamento con le Divisioni regionali sulla base di opportuni ordini del giorno nell'ambito di riunioni della CRR o dei CR, in modo da poter rinunciare a ulteriori strutture di coordinamento (tavola rotonda, gruppo di scambio dei capi di stato maggiore, gruppi specializzati ecc.).

Organizzazione delle Divisioni centrali dell'Ambito direzionale Asilo

La Divisione Analisi e servizi dell'AD AS è un settore centrale collaterale che fornisce servizi e assume compiti di procedura per tutte le sei regioni d'asilo. Un altro settore centrale è lo Stato maggiore Asilo, direttamente aggregato alla direzione dell'AD AS e in questo senso incaricato di compiti di supporto generali per l'AD AS. Il terzo settore centrale è la sezione Alloggio e progetti regioni (SnAPR). Dal punto di vista organizzativo è aggregata alla regione d'asilo Berna, ma è una sezione centrale di coordinazione che adempie vari compiti nel settore P&A per tutte le regioni d'asilo. Alcuni di questi compiti hanno «carattere di direttiva».

Il settore centrale SnAPR è aggregato alla regione Berna poiché il suo capo dirige la CRR in veste di coordinatore generale delle sei regioni. Né la sezione SnAPR, né la CRR, né il coordinatore hanno facoltà di impartire istruzione alle altre Divisioni regionali; di conseguenza, nei confronti delle altre Divisioni regionali la SnAPR può formulare soltanto raccomandazioni. Le prescrizioni emanate acquisiscono carattere vincolante soltanto se sono confermate dal PILAS o dal direttore dell'AD AS. Di conseguenza, se non vuole rivolgersi ogni volta al PILAS, la sezione SnAPR deve assumersi un grande onere di coordinamento per convincere le altre cinque regioni d'asilo della sensatezza delle sue «prescrizioni» concettuali. L'effetto secondario positivo di questa situazione è che i suoi concetti godono di grande consenso.

Finché la CRR continua a svolgere un ruolo generale di coordinamento per tutte le sei regioni sotto la guida del capo della regione d'asilo Berna, conviene che il coordinatore rimanga attribuito al settore centrale SnAPR in quanto stato maggiore incaricato degli affari della CRR in qualità di «segretariato». Se in avvenire la CRR e i CR dovessero servire soltanto da struttura di scambio per le Divisioni regionali e politiche e il coordinamento generale tra le regioni dovesse essere assunto a livello di direzione AD, la sezione SnAPR dovrebbe essere aggregata direttamente alla direzione AD o a una Divisione centrale con facoltà di impartire istruzioni tecniche alle regioni d'asilo. Nel caso in cui si creasse una nuova Divisione principale tra la direzione AD e le sei regioni d'asilo, la sezione SnAPR dovrebbe essere aggregata a questa nuova Divisione.

3.5 Capacità di gestire le fluttuazioni

Con la nuova procedura, le oscillazioni mensili del numero di domande d'asilo pongono sfide molto più ardue rispetto a prima. Un sistematico aumento delle domande dovuto all'afflusso nei mesi di punta è una prova del fuoco per i nuovi processi e le nuove strutture, orientati a un disbrigo tempestivo delle procedure.

I CFA hanno un limite massimo di capacità per i nuovi ingressi. Nel marzo 2019, il gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo (AGNA) ha adottato un piano per la gestione delle fluttuazioni nell'ambito del nuovo sistema d'asilo nell'eventualità in cui dovesse essere superato un limite superiore prestabilito in riguardo alle capacità di alloggio dei CFA: in caso di superamento prolungato di determinate soglie, i richiedenti sottoposti alla procedura nazionale sarebbero trasferiti nei Cantoni anche senza audizione o decisione. Inoltre, l'allontanamento non sarebbe più eseguito a partire dal CFA. Tuttavia, il piano per lo scenario AGNA sarebbe attuato soltanto in caso di incremento netto del numero di domande.

Prima di attivare il piano per lo scenario AGNA, occorre compensare le oscillazioni di carico all'interno delle strutture e dei processi ordinari. A tal fine è necessario predisporre capacità di riserva per le situazioni caratterizzate da un rapido incremento dei casi. Questa misura può essere attuata a diversi livelli:

- flessibilizzando i termini di trattamento della fase preparatoria si possono ottenere piccoli incrementi di efficienza;
- l'impiego polivalente dei collaboratori della SEM – nei CFA, in seno all'AD AS nonché alla SEM in generale – può generare ulteriori riserve di capacità; sotto questo aspetto, la formazione dei collaboratori nei periodi con uno scarso numero di casi è fondamentale. Inoltre, per rendere possibile un impiego polivalente dei collaboratori, occorre chiarire una serie di questioni di diritto del personale. Da questo punto di vista, una specializzazione inutile è piuttosto sconsigliabile;
- in tempi di grande carico, anche le capacità dei fornitori di prestazioni esterni devono poter essere adeguate in modo flessibile. Se è vero che esistono opportune convenzioni, in particolare per quanto riguarda i rappresentanti legali, i traduttori e le cure mediche, vi sono però, verosimilmente, anche determinati limiti di capacità, poiché sul mercato del lavoro non è possibile reperire collaboratori qualificati in quantità illimitata.

Le sfide poste attualmente dalla pandemia di COVID-19 evidenziano però che anche la gamma delle potenziali crisi è difficile da immaginare. Di conseguenza, è molto importante che siano definiti organi di crisi autorizzati a emanare decisioni e che in caso di bisogno questi organi di crisi possano reagire prontamente.

Dopo un eventuale blocco delle procedure, il ritorno alla procedura ordinaria rappresenterebbe una sfida. Per riavviare le procedure sospese dopo un periodo con un numero elevato di casi, occorrerebbe probabilmente procedere ad audizioni su vasta scala di richiedenti già attribuiti ai Cantoni. Secondo gli autori della valutazione, sarebbe utile definire una strategia in materia di ripresa delle procedure, e consacrare tale strategia anche nella legislazione.

3.6 Accertamenti medici nel processo d'asilo

Per quanto attiene ai problemi medici dei richiedenti l'asilo occorre distinguere tra assistenza sanitaria di base nei CFA e accertamenti medici nell'ambito della procedura d'asilo:

- tramite Medic-Help, il fornitore di prestazioni di assistenza assicura ai richiedenti l'asilo l'assistenza sanitaria di base nel CFA;

- il compito di accertare sufficientemente la fattispecie medica rilevante per la procedura spetta agli specialisti responsabili ed è una delle sfide cruciali nella procedura d'asilo. Siffatti accertamenti sono necessari quando le condizioni di salute del richiedente possono avere un impatto sulla decisione in merito all'asilo.

Le procedure d'asilo celeri hanno conferito maggiore importanza al rapido accertamento delle fattispecie mediche. Tali fattispecie devono essere identificate e in seguito chiarite. Le sfide che si pongono sono di carattere organizzativo e materiale:

- *flusso di informazioni*: spesso, nelle procedure, i collaboratori specializzati competenti non ricevono informazioni o le ricevono tardi, a causa della complessità di questi flussi, in cui sono coinvolti la sezione P&A, Medic-Help e i RL. Ciò aumenta il rischio di ritardi e discontinuità nel flusso delle comunicazioni. Inoltre, per quanto riguarda i rapporti medici redatti nell'ambito dell'assistenza sanitaria di base sussiste un'asimmetria informativa. Soltanto i RL conoscono tutti i rapporti medici esistenti, e, a seconda di come intendono il proprio ruolo, possono decidere strategicamente se produrre tali rapporti nella procedura d'asilo. Questo punto di contatto funziona comunque bene nella maggior parte delle regioni d'asilo, ma conviene esaminare se è possibile stabilire un flusso di informazioni più diretto con i collaboratori specializzati competenti;
- *identificazione di problemi medici*: innanzitutto, sussiste un'asimmetria informativa, poiché i richiedenti sono meglio informati sul loro stato di salute di quanto non lo siano i collaboratori specializzati competenti per la procedura; in secondo luogo, non è sempre chiaro se una fattispecie medica richieda accertamenti più approfonditi. I collaboratori specializzati non hanno una formazione sanitaria, e il personale infermieristico di Medic-Help è incaricato esclusivamente dell'assistenza sanitaria di base; in terzo luogo, tra gli accertamenti riguardanti fattispecie mediche e il rispetto dei termini ordinatori previsti esiste un parziale conflitto di obiettivi. Le direttive concrete per il triage nella procedura ampliata, emanate nella primavera 2020, hanno fatto parziale chiarezza in questo ambito;
- *disponibilità*: inoltre, al momento del riassetto della procedura d'asilo e specialmente all'inizio, la disponibilità di medici e l'acquisizione tempestiva di rapporti medici risultava difficoltosa; tale difficoltà ha assunto una gravità diversa a seconda della regione e dipendeva in particolare dall'esistenza o inesistenza di una collaborazione con un fornitore di servizi medici di base anteriormente al riassetto. Nel settore dell'assistenza di base il problema è stato ormai mitigato grazie alla conclusione di opportune convenzioni. Tuttavia, queste difficoltà persistono in parte tuttora per quanto riguarda la disponibilità di medici specialisti (in particolare pediatri, psichiatri o ginecologi).

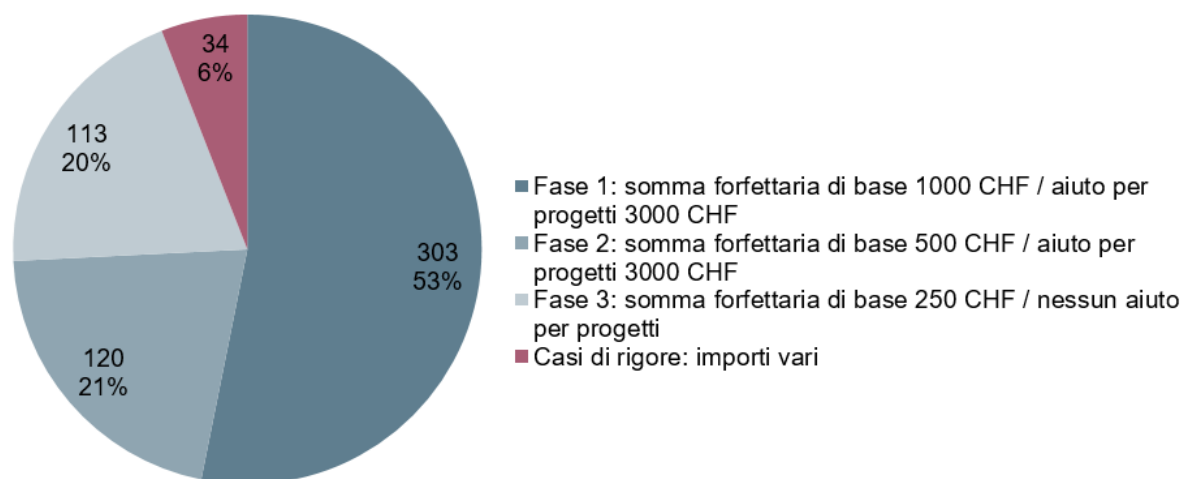
3.7 Aiuto al ritorno

Nel settore dell'aiuto al ritorno, l'elemento centrale è rappresentato dall'aiuto individuale. Le possibilità di aiuto al ritorno vengono illustrate ai richiedenti dai partner esterni incaricati della consulenza per il ritorno. Questa soluzione ha dato buoni frutti.

L'aiuto al ritorno si muove in un campo intermedio tra incentivi desiderati e indesiderati che influiscono sul comportamento dei (potenziali) richiedenti l'asilo. Da un lato, con l'aumentare degli importi versati aumentano anche gli stimoli che incoraggiano un ritorno volontario delle persone che hanno chiesto l'asilo in Svizzera. Dall'altro, aumentano contemporaneamente anche gli stimoli che inducono a presentare una domanda d'asilo in Svizzera per poi beneficiare dell'aiuto al ritorno («effetto di spinta»). Dal punto di vista economico, la questione del giusto ammontare di questo aiuto è un problema di ottimizzazione che va risolto trovando la combinazione più vantaggiosa tra incoraggiamento al ritorno volontario ed effetto di spinta. Sinora, però, non si è osservato alcun effetto di questo tipo.

Oggi l'aiuto al ritorno consiste in una somma forfettaria di base pari a massimo 1000 franchi per adulto e in un aiuto materiale supplementare fino a 3000 franchi per la realizzazione di un progetto di reintegrazione professionale o sociale nel Paese di provenienza. In questo contesto si distinguono tre fasi nella procedura d'asilo, e con il passaggio da una fase all'altra l'aiuto al ritorno diminuisce gradualmente.

Figura 3-10: numero di beneficiari dell'aiuto al ritorno a seconda della fase, nel periodo da marzo 2019 a febbraio 2020, importo per singolo beneficiario



Fonte: SEM, raffigurazione propria

Questo sistema scalare degressivo applicato per il calcolo dell'aiuto al ritorno ha una sua coerenza durante il soggiorno nel CFA, ma al momento del trasferimento in un Cantone crea un effetto disincentivante. Si può immaginare di eliminare tale effetto e di aumentare gli incentivi aumentando gli importi previsti, ma occorre controllare che non subentri un possibile effetto di spinta. La soluzione consistente nel tralasciare la terza fase e nel prolungare la seconda fino all'uscita dal CFA va invece considerata criticamente, poiché diminuirebbe gli incentivi al ritorno all'inizio della procedura. La soluzione consistente invece nel prolungare la seconda fase di alcuni giorni fino alla scadenza del termine di ricorso o al deposito di un ricorso appare opportuna e praticabile.

4 Conclusioni e raccomandazioni d'intervento

I processi della nuova procedura d'asilo sono stati attuati conformemente alle direttive

Le regioni d'asilo rispettano le direttive di processo, non si osservano scostamenti importanti. Nel suo primo anno, la procedura d'asilo è stata caratterizzata da un basso numero di casi, grazie al quale è stato possibile procedere a un'attuazione controllata delle nuove regole disponendo anche dei necessari margini di manovra sul fronte delle risorse. Pertanto, i problemi iniziali hanno potuto essere risolti senza la pressione di un numero di casi elevato. Il secondo anno è stato invece profondamente segnato dalla crisi dovuta alla pandemia di COVID-19, la quale, pur avendo indotto un calo del numero di casi, ha comunque creato complicazioni nella gestione dei CFA.

Raccomandazioni d'intervento: nessuna

Rispetto all'esercizio ordinario del periodo precedente, la procedura d'asilo è più veloce, ma non tutti i termini ordinatori vengono rispettati

La durata della nuova procedura d'asilo è decisamente più breve rispetto al precedente esercizio ordinario. Il termine ordinatorio prescritto per la fase cadenzata viene rispettato in media da tutte le sei regioni d'asilo. Invece, in tutte le regioni, la fase preparatoria dura più a lungo di quanto previsto dalle pertinenti direttive.

Raccomandazioni d'intervento:

- *aumentare gli incentivi a rispettare il termine ordinatorio nella fase preparatoria per tutti i partecipanti alla procedura;*
- *incorporare il rilevamento delle generalità nel colloquio Dublino (con preregistrazione elettronica da parte dei richiedenti);*
- *ridurre gli intervalli tra le singole tappe del processo nella fase preparatoria, in linea con i processi del CFA più efficiente sotto questo aspetto;*
- *introdurre un comune strumento di pianificazione.*

Numerosi punti di contatto nella collaborazione con i partner interni ed esterni

La nuova procedura d'asilo è caratterizzata da numerosi punti di contatto con i partner. All'interno dei CFA, la collaborazione con i partner incaricati dell'assistenza, della sicurezza e della consulenza per il ritorno, gli interpreti e i rappresentanti legali funziona in modo sostanzialmente soddisfacente e le difficoltà iniziali sono state in larga parte superate. Per quanto riguarda i rappresentanti legali, in alcune regioni persistono ancora certi conflitti, riconducibili a differenze nella concezione del ruolo. Anche nei settori dell'alloggio e dell'esecuzione, la collaborazione con i Cantoni è assidua e caratterizzata dal fatto che i Cantoni hanno un grande fabbisogno di informazioni. La correttezza e la tempestività del flusso di informazioni rivestono dunque una grande importanza. A parte qualche incertezza sulla concezione dei ruoli, la collaborazione tra le regioni d'asilo e con le Divisioni centrali incaricate delle policy funziona materialmente in modo soddisfacente, ma implica il concorso di strutture di coordinamento complicate e pesanti (v. più avanti).

Raccomandazione d'intervento: chiarire e unificare per tutte le regioni la concezione del ruolo del rappresentante legale.

Le strutture di coordinamento sono complicate e pesanti

La CRR e i tre CR costituiscono strutture di scambio adeguate per le Divisioni regionali e centrali. Ma non si dovrebbe addossare loro anche il compito attuale di armonizzare la prassi delle sei regioni, di prendere decisioni per tutte le regioni e di difendere una posizione unica per tutte loro in seno al PILAS. Il compito di armonizzare la prassi nelle regioni spetta alla linea gerarchica, rispettivamente alla direzione dell'AD, cui sono subordinate le regioni d'asilo.

Raccomandazione d'intervento:

- *la CRR e i CR dovrebbero fungere soltanto da strutture di scambio, senza essere dotate di competenze decisionali formali o informali;*
- *di conseguenza, la sezione SnAPR dovrebbe essere aggregata direttamente presso la direzione AD o presso una Divisione centrale con facoltà di impartire istruzioni tecniche alle regioni d'asilo;*
- *per ridurre l'onere legato alle necessità di coordinamento, vale la pena di esaminare se i numerosi organi di coordinamento attuali possono essere concentrati.*

Gestione efficiente dei processi ma gestione dei cambiamenti sinora complicata

La gestione generale dei processi garantita dall'AD AS deve fornire alle sei regioni d'asilo una base per l'organizzazione degli iter interni. Inoltre, deve garantire che i processi delle sei Divisioni regionali siano uniformi negli aspetti essenziali e che soddisfino i criteri di qualità previsti. Sinora, il processo di miglioramento continuo nell'ambito della gestione dei processi si è svolto con il coinvolgimento di un gran numero di responsabili gerarchici e strutture di coordinamento di ogni livello. Pur funzionando correttamente, come già sottolineato nel rapporto intermedio sulla presente valutazione, questo meccanismo è risultato insufficientemente agile per consentire di attuare prontamente gli adeguamenti urgenti e di introdurre in maniera efficiente lievi modifiche di processo. Nell'estate 2020 il PILAS ha pertanto deciso di adeguare questo processo di miglioramento, al fine di velocizzare e snellire la procedura per le *Change Request*.

Raccomandazione d'intervento: le potenzialità di miglioramento essenziali sono state già concretizzate o sono in corso di concretizzazione.

Capacità di gestire le fluttuazioni in quanto sfida

Di fronte a un aumento del numero di casi, il sistema attuale non è liberamente scalabile. Flessibilizzando i termini si possono ottenere piccoli incrementi di efficienza. L'impiego polivalente dei collaboratori della SEM – nei CFA e in seno all'AD AS nonché alla SEM in generale – può generare ulteriori riserve di capacità. Sotto questo aspetto, è essenziale provvedere alla formazione dei collaboratori nei periodi con pochi casi. In caso di ulteriore incremento del numero di

casi è previsto un blocco graduale delle procedure. A giudizio degli autori della valutazione, questa soluzione è utile e necessaria. Se non si potessero più svolgere audizioni, tuttavia, il ritorno alla procedura ordinaria sarebbe difficoltoso, poiché occorrerebbe recuperare i ritardi accumulati. La risposta allo scenario principale che prevede un forte aumento del numero di casi può essere in un certo qual modo preparata. Altri scenari – come la crisi dovuta alla pandemia di COVID-19 – implicano invece l’esistenza di strutture decisionali efficienti, per poter affrontare circostanze imprevedibili in caso di crisi.

Raccomandazioni d’intervento:

- *promuovere la polivalenza dei collaboratori delle regioni d’asilo e della centrale, affinché possano essere impiegati per ovviare alla penuria di risorse nella procedura spostando in modo flessibile le capacità interne; in tal modo è possibile limitare l’inevitabile necessità di risorse di riserva;*
- *sviluppare una strategia per il ritorno alla procedura ordinaria dopo un blocco delle procedure d’asilo deciso in una fase di grande carico.*

La ripartizione dei casi tra regioni e Cantoni è un compito complesso

Una distribuzione iniziale dei richiedenti tra le varie regioni d’asilo è indispensabile, poiché il numero di arrivi varia molto da regione a regione. Per quanto riguarda la distribuzione iniziale dei nuovi arrivi tra i Cantoni non si evidenziano problemi rilevanti nell’attività corrente. È invece più complessa la ripartizione cantonale di richiedenti che non sono ancora oggetto di una decisione passata in giudicato e delle persone che hanno ottenuto l’asilo o un diritto di soggiorno: le varie categorie in base allo stadio della procedura, i criteri ANUM e il gran numero di Cantoni di piccole dimensioni può spiegare taluni scostamenti rispetto ai criteri stabiliti in materia di ripartizione. Tuttavia, quando il numero di casi è basso, questi scostamenti sono inevitabili.

Raccomandazioni d’intervento: nessuna.

Gli accertamenti medici provocano ritardi nella procedura

Gli accertamenti medici nell’ambito della procedura d’asilo sono un compito complesso, tanto sul piano materiale quanto sul piano organizzativo. Le procedure d’asilo celeri hanno conferito maggiore importanza al rapido accertamento delle fattispecie mediche. A causa dell’asimmetria informativa, sussiste il rischio che i collaboratori specializzati competenti non ricevano informazioni o le ricevano tardi, anche in ragione della complessità dei flussi di informazioni in cui sono coinvolti la sezione P&A, Medic-Help e i rappresentanti legali. Inoltre, con il riassetto della procedura d’asilo e specialmente all’inizio, la disponibilità di medici e l’acquisizione tempestiva di rapporti medici costituiva un problema. Questa difficoltà è stata mitigata grazie alla conclusione di convenzioni nel settore dell’assistenza sanitaria di base, ma nel settore degli specialisti persiste ancora.

Raccomandazione d’intervento:

- *semplificare il flusso di informazioni per quanto riguarda i rapporti medici;*

- *istituzionalizzare ulteriormente la collaborazione con i fornitori di prestazioni mediche esterne.*

Il sistema dell'aiuto al ritorno funziona, ma può essere migliorato sotto certi aspetti

Secondo gli autori della valutazione, la delega dell'aiuto al ritorno a un mandatario esterno è una soluzione valida. Il sistema scalare degressivo dell'aiuto al ritorno è coerente durante il soggiorno nel CFA, ma al momento del trasferimento in un Cantone crea un lieve effetto soglia. Si può immaginare di eliminare tale effetto e di aumentare gli incentivi aumentando gli importi previsti, ma occorre controllare che non subentri un possibile effetto di spinta. La soluzione consistente nel tralasciare la terza fase e nel prolungare la seconda fino all'uscita dal CFA va invece considerata criticamente, poiché diminuirebbe gli incentivi al ritorno all'inizio della procedura. La soluzione consistente invece nel prolungare la seconda fase di alcuni giorni fino alla scadenza del termine di ricorso o al ricevimento di un ricorso appare opportuna e praticabile.

Raccomandazione d'intervento:

- *verificare l'effetto incentivante di un aumento delle aliquote monitorando contemporaneamente l'effetto di spinta;*
- *mantenere la terza fase e prolungare la seconda di alcuni giorni.*