



# Valutazione esterna della fase di test per il riassetto del settore dell'asilo

Mandato 4

Protezione giuridica: consulenza e rappresentanza legale

Rapporto conclusivo

Berna, 17 novembre 2015

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3012 Berna

Telefono +41 31 631 86 51

E-mail [skmr@skmr.unibe.ch](mailto:skmr@skmr.unibe.ch)



## INDICE

<b>1</b>	<b>Introduzione</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Quesiti, metodologia e iter procedurale</b> .....	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>Rappresentanza legale: compiti, aspetti giuridici e profilo</b> .....	<b>2</b>
3.1	Compiti prescritti nell'Ordinanza sulle fasi di test (OTest).....	2
3.2	Aspetti giuridici.....	2
3.3	Profilo della rappresentanza legale.....	3
3.4	Protezione giuridica nella fase di test e nell'esercizio regolare.....	5
<b>4</b>	<b>Consulenza e rappresentanza legale nella procedura di prima istanza</b> .....	<b>9</b>
4.1	Colloquio consultivo e ruolo del servizio di consulenza .....	9
4.2	Prima indagine (prima interrogazione e colloquio preliminare consultivo) .....	11
4.3	Parere sulla bozza di decisione .....	13
4.4	Mezzi di prova .....	14
4.5	Informazioni sui singoli Paesi.....	15
4.6	Passaggi di mano.....	16
4.7	Esecuzione del mandato.....	17
<b>5</b>	<b>Rappresentanza legale nella procedura di ricorso</b> .....	<b>18</b>
5.1	Indicatori.....	18
5.2	Procedura di ricorso .....	19
5.3	Qualità e garanzia di qualità.....	22
<b>6</b>	<b>Ruolo del rappresentante legale in quanto persona di fiducia di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA)</b> .....	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>Problemi di carattere strutturale</b> .....	<b>25</b>
7.1	Capacità di far fronte alle fluttuazioni .....	25
7.2	Rapporto tra rappresentanza legale e Segreteria di Stato della migrazione (SEM).....	26
7.3	Richiedenti l'asilo con rappresentante legale di libera scelta o senza rappresentante legale.....	27
<b>8</b>	<b>Sostenibilità e trasferibilità del modello di protezione giuridica</b> .....	<b>28</b>
<b>9</b>	<b>Principali risultati della valutazione e valutazione globale</b> .....	<b>30</b>

## ELENCO ABBREVIAZIONI

CG	Consultorio giuridico
LAsi	Legge sull'asilo
OTest	Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo (ordinanza sulle fasi di test)
RI	Richiedente l'asilo
RL	Rappresentanza legale / rappresentante legale
RMNA	Richiedente l'asilo minorenne non accompagnato
SEM	Segreteria di Stato della migrazione

# MANDATO 4 - PROTEZIONE GIURIDICA: CONSULENZA E RAPPRESENTANZA LEGALE

## 1 INTRODUZIONE

Il Rapporto conclusivo fornisce i principali risultati ricavati dalla valutazione della protezione giuridica (consulenza e rappresentanza legale) condotta dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU). Mentre per ragioni di completezza le conoscenze acquisite con la prima e la seconda fase di indagine e con il Rapporto intermedio<sup>1</sup> sono sottoposte a un'attenta analisi, il presente Rapporto focalizza l'attenzione sulla terza e ultima fase di valutazione e tratta i seguenti temi: (1) compiti, aspetti giuridici e profilo del rappresentante legale assegnato; (RL) (2) consulenza e rappresentanza legale nella procedura di prima istanza; (3) rappresentanza legale nella procedura di ricorso; (4) ruolo del rappresentante legale in veste di persona di fiducia dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA); (5) quesiti di carattere strutturale; (6) attuabilità e sostenibilità del modello di protezione giuridica. Il Rapporto presenta infine i risultati più significativi della valutazione e si chiude con un giudizio complessivo. Oltre al Rapporto conclusivo viene pubblicata anche una perizia del CSDU, redatta dal Prof. Walter Kälin e da Nula Frei, vertere sugli aspetti giuridici della rappresentanza legale nella fase di test<sup>2</sup>. La perizia è parte integrante del mandato di valutazione e nel Rapporto conclusivo sono inseriti, dove opportuno, i rimandi alla stessa.

## 2 QUESITI, METODOLOGIA E ITER PROCEDURALE

Gli incaricati hanno il compito di analizzare l'efficienza e l'effetto della protezione giuridica sulla procedura di prima istanza e sulla procedura di ricorso e la qualità delle attività di consulenza e di rappresentanza legale, in modo da verificare come questi servizi contribuiscano al rispetto degli standard giuridici e alla comprensione, accettazione e credibilità della procedura.

A tale scopo gli incaricati hanno condotto in tre fasi di indagine osservazioni, analisi di dossier, interviste di gruppo con richiedenti l'asilo e colloqui con la SEM, il consultorio giuridico (CG) della fase di test, diversi CG esterni e il Tribunale amministrativo federale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CSDU, Valutazione esterna della fase di test per il riassetto del settore dell'asilo, Mandato 4, Protezione giuridica: consulenza e rappresentanza legale, Rapporto intermedio, Berna, 1 dicembre 2014, disponibile online all'indirizzo <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-02-16/eval-zwber4-i.pdf> (ultima visita del 18.08.2015).

<sup>2</sup> CSDU, W. Kälin / N. Frei, Perizia sugli aspetti giuridici della rappresentanza legale nella fase di test, Mandato 4, Protezione giuridica: consulenza e rappresentanza legale, Berna, 15 gennaio 2015.

<sup>3</sup> La prima fase di indagine si è svolta tra il 7 maggio e il 12 giugno 2014 e nel corso della stessa sono stati osservati 48 passaggi procedurali, condotte 28 interviste individuali e 2 interviste di gruppo e analizzati diversi dossier. La seconda fase di indagine si è tenuta tra il 13 ottobre e il 12 novembre 2014. Sono stati osservati 20 passaggi procedurali, analizzati 38 dossier e condotte 19 interviste individuali con collaboratori della SEM, del servizio di consulenza e con tutti i rappresentanti legali e cinque focus group con richiedenti l'asilo provenienti da Afghanistan, Marocco, Nigeria, Sri Lanka e Siria. La terza fase di indagine si è invece svolta tra il 23 giugno e il 13 agosto 2015. In questo arco di tempo sono stati osservati 12 passaggi procedurali e analizzati 244 dossier (109 sentenze del Tribunale amministrativo federale, 80 dossier (SEM) e 55 atti di ricorso del Consultorio giuridico (CG) della fase di test). I valutatori hanno inoltre condotto 25 interviste

### 3 RAPPRESENTANZA LEGALE: COMPITI, ASPETTI GIURIDICI E PROFILO

#### 3.1 Compiti prescritti nell'ordinanza sulle fasi di test (OTest)

L'ordinanza sulle fasi di test (OTest) definisce i rappresentanti legali (RL) della fase di test «*RL assegnati*» e i rappresentanti legali esterni, ad esempio avvocati che operano come liberi professionisti o rappresentanti legali in forza ai consultori giuridici dei Cantoni, «*RL di libera scelta*». Nel Rapporto viene utilizzata questa terminologia, intendendo con RL i RL assegnati, salvo che non sia indicato espressamente che si tratta di un RL di libera scelta.

L'OTest prevede per i rappresentanti legali assegnati (RL) i seguenti compiti:

- informazione e consulenza, soprattutto in merito alle probabilità di riuscita della procedura d'asilo (art. 25 cpv. 2 OTest);
- partecipazione ai diversi stadi della procedura, in particolare alla prima interrogazione e all'audizione e ad altre fasi procedurali (art. 27 cpv. 1 e art. 28 cpv. 1 OTest);
- rilascio di un parere durante o dopo l'audizione o in seguito alla concessione del diritto di essere sentiti e del parere in merito alla bozza di decisione negativa sull'asilo (art. 17 cpv. 2 lett. c e f OTest);
- rappresentanza legale nelle procedure di ricorso, in particolare stesura degli atti di ricorso (art. 28 cpv. 1 lett. d OTest);
- funzione di persona di fiducia di minorenni non accompagnati (art. 5 e art. 28 cpv. 1 lett. e OTest).

Questi compiti sono elencati nel Mansionario predisposto dal committente (SEM) e consegnato al fornitore di servizi (CG per la fase di test)<sup>4</sup>.

#### 3.2 Aspetti giuridici<sup>5</sup>

Per definire gli aspetti giuridici della RL assegnata è opportuno confrontare la RL della fase di test con i tre modelli di rappresentanza legale in uso nella procedura amministrativa: (1) libero rapporto d'avvocatura, (2) patrocinio d'ufficio prestato nell'ambito del gratuito patrocinio e (3) consulenza giuridica con compiti supplementari (consulenza giuridica «plus»). La rappresentanza legale assegnata non coincide in pieno con nessuno di questi tre modelli, sebbene presenti alcune affinità con il patrocinio d'ufficio nell'ambito del gratuito patrocinio, costituendo a tutti gli effetti una forma pienamente valida di patrocinio gratuito, in virtù dell'articolo 29 capoverso 3 Cost., appositamente concepita per far fronte alle peculiarità della procedura d'asilo nella fase di test. Si tratta quindi di una particolare categoria di patrocinio d'ufficio e ad essa vanno pertanto applicati i principi di tale istituto, salvo che siano previste regolamentazioni speciali per la fase di test.

---

individuali con i collaboratori del CG per la fase di test, con specialisti e interpreti della SEM e RL (esterni) scelti dal richiedente l'asilo. In tutte e tre le fasi di indagine vi è stato uno scambio con il Tribunale federale amministrativo. Nel corso di tutte le fasi di indagine hanno inoltre avuto luogo numerosi colloqui informali con i collaboratori del CG per la fase di test e della SEM. I valutatori hanno altresì analizzato ciascuno una serie di statistiche.

<sup>4</sup> Per una descrizione completa e dettagliata dei compiti dei RL secondo l'OTest e il Mansionario vedere la perizia pag. 15-17.

<sup>5</sup> Per maggiori informazioni in proposito e sulla successiva perizia cfr. pag. 17-19.

### 3.3 Profilo della rappresentanza legale

#### *Constatazioni*

Profilo professionale: la rappresentanza legale può essere assunta da avvocati e da persone in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza<sup>6</sup> (art. 26 cpv. 3 OTest). Tutti i RL della fase di test soddisfano i requisiti minimi di legge. Come risulta dalle interviste e dall'analisi dei dossier, tutti i RL disponevano di solide conoscenze di base del diritto in materia d'asilo già al momento dell'assunzione dell'incarico, mentre alcuni lo conoscevano in maniera esaustiva. Svolgendo l'attività di RL sin dall'avvio della fase di test, tutti i RL hanno nel frattempo potuto consolidare le proprie conoscenze giuridiche sull'asilo. Esperienza professionale: tutti i RL avevano già maturato esperienze pratiche nel settore dell'asilo, anche se in misura assolutamente eterogenea, ad es. durante lo studio come rappresentanti di istituzioni di soccorso nell'esercizio regolare o nel corso dell'attività di RL di libera scelta svolta per anni presso un CG esterno. Durante le interviste diversi soggetti, in particolare i collaboratori della SEM, hanno sottolineato che lavorando alla fase di test tutti i RL sono riusciti comunque a maturare una vasta esperienza, cosa che in effetti si riscontra negli interventi mirati durante le audizioni, nei pareri rilasciati sulle bozze di decisione o nei ricorsi.

#### **Conclusioni 1**

Al momento dell'assunzione dell'incarico tutti i RL della fase di test soddisfacevano i requisiti giuridici previsti dall'OTest in ordine alla qualificazione. Nel frattempo tutti i RL hanno acquisito solide conoscenze sul diritto in materia d'asilo e oggi i collaboratori della SEM li considerano qualificati ed esperti.

In vista dell'eventuale adozione del modello di protezione giuridica in tutta la Svizzera<sup>7</sup>, oltre ai requisiti minimi previsti dall'OTest, andrebbe sondata la possibilità di definire, mediante gara pubblica, in un Mansionario ulteriori requisiti necessari per operare come RL presso un CG di un centro federale, tra i quali dovrebbero rientrare conoscenze minime del diritto in materia d'asilo, un'esperienza professionale minima in tale ambito o la frequenza di un corso teorico-pratico appositamente concepito per i RL assegnati.

Capacità personali: il profilo professionale dei RL assegnati differisce molto da quello dei RL di libera scelta<sup>8</sup>. Il contatto diretto e regolare con i richiedenti l'asilo (RI) e il loro affiancamento durante l'intera procedura di prima istanza, l'iter giornaliero ben strutturato che può anche mutare rapidamente, i ritmi di lavoro serrati a causa delle scadenze ravvicinate e lo stress psichico sono fattori che, a detta dei RL, rendono il loro lavoro al tempo stesso soddisfacente e interessante ma anche impegnativo. Durante le interviste condotte con i collaboratori del CG per la fase di test nell'autunno 2014, l'elevato carico di lavoro è stato un tema molto discusso. A tal proposito si osserva una netta differenza nell'ultima fase di indagine della valutazione. Per nessuno dei RL interpellati il carico di lavoro costituiva un problema prioritario, alcuni hanno precisato di riuscire a gestire il lavoro nonostante l'elevato numero di domande e di avere la sensazione di non aver ancora raggiunto il punto di saturazione. Allo stesso tempo tutti i RL ritenevano all'unanimità che

<sup>6</sup> L'ordinanza OTest e il Rapporto esplicativo della SEM (UFM) concernente l'OTest non chiariscono se con «laurea in giurisprudenza» si intende un master o un diploma o anche una licenza in diritto o un diploma di Bachelor. La prima variante pare sia la più pertinente e rispondente alla prassi della fase di test.

<sup>7</sup> Cfr. numero 8.

<sup>8</sup> Cfr. anche il Rapporto intermedio, pag. 10.

l'elevato carico di lavoro e la capacità di lavorare sotto pressione fossero parte del profilo professionale del RL.

I RL hanno dichiarato di essere concordi nel dire che quest'evoluzione positiva sia da ricondurre ai seguenti fattori:

*organizzazione*: alcuni adeguamenti apportati all'organizzazione del CG per la fase di test hanno contribuito a migliorare la situazione. A tale riguardo i RL hanno fatto sempre riferimento all'istituzione del servizio di coordinamento, misura ritenuta oltremodo positiva. La direzione o uno dei due RL all'uopo previsti con funzioni di coordinamento sono a disposizione degli altri RL in veste di referenti per le questioni di carattere tecnico o relative alla direzione<sup>9</sup>. I RL hanno anche sottolineato che gli adeguamenti del servizio di programmazione hanno contribuito a ridurre il carico di lavoro, soprattutto per ciò che riguarda il calcolo automatico dei tempi necessari alla preparazione delle interrogazioni o alla consegna e allo studio degli atti in caso di passaggi di mano. I RL hanno anche la possibilità di segnalare al servizio di programmazione la necessità di disporre di maggior tempo per lo svolgimento di altre attività (ad es. per lo studio della giurisprudenza attuale o delle informazioni sui Paesi o per le attività amministrative);

*coaching di gruppo*: tutti i RL interpellati hanno dichiarato che il coaching di gruppo, più volte guidato da un esperto esterno, era estremamente utile. L'esperto prestava il proprio aiuto nel valutare le esperienze particolarmente gravose. Grazie al coaching di gruppo i RL sono in grado di delimitare meglio la propria sfera di competenza e di comprendere adeguatamente quali responsabilità competono loro e quali ricadono invece in capo ad altri soggetti. Nell'attività lavorativa quotidiana mancherebbero però le risorse e i tempi necessari per uno scambio di esperienze di questo tipo. All'occorrenza i RL possono avvalersi anche di coaching individuali;

*numero di ore lavorate*: molti RL hanno evidenziato che il lavoro a tempo parziale aiuta a prendere le distanze dall'attività lavorativa e a creare un certo equilibrio, così come è emerso dal Rapporto intermedio. Alcuni RL preferiscono comunque lavorare a tempo pieno presso il CG per la fase di test;

*lavoro di squadra*: tutti i RL interpellati hanno evidenziato che tra i collaboratori del CG per la fase di test il clima lavorativo è piacevole e vi è un forte spirito di squadra. Lo scambio periodico e aperto di opinioni all'interno del team contribuisce notevolmente alla positiva gestione dei carichi di lavoro.

Dalle interviste condotte emergono ulteriori cambiamenti o misure che hanno contribuito a migliorare la situazione: l'ulteriore esperienza professionale maturata dall'autunno 2014 aiuta i RL a gestire in maniera più routinaria i loro compiti; vi è stato un lieve aumento delle risorse (data la forte crescita delle domande) e sulla base di un'analisi interna del fabbisogno sono stati programmati anche corsi di formazione continua che dovrebbero comportare una riduzione del carico di lavoro per i RL nel medio e lungo periodo.

## **Conclusione 2**

L'attività di RL presuppone la capacità di sopportare elevati carichi di lavoro e di saper lavorare sotto pressione. Dopo iniziali difficoltà, oggi gli unici problemi del lavoro dei RL operanti nella fase di test sono quelli strettamente legati alle pratiche da evadere. Questo non solo grazie al buon clima lavorativo, ma anche all'esistenza di un servizio di coordinamento a cui i RL possono rivol-

<sup>9</sup> Per quanto riguarda la disponibilità di coordinatori in caso di fluttuazioni cfr. numero 7.1 «Capacità di fare fronte alle fluttuazioni».



gersi per questioni tecniche, a una buona programmazione, al periodico coaching di gruppo e alla possibilità di avvalersi del coaching individuale, alla possibilità di lavorare a tempo parziale e allo scambio regolare e aperto di opinioni all'interno del team.

In vista di una possibile adozione del modello di protezione giuridica in tutta la Svizzera si raccomanda di garantire la presenza degli elementi appena citati - servizio di coordinamento, coaching, programmazione, possibilità di lavoro a tempo parziale, scambio di opinioni all'interno del team - e di approntare le necessarie risorse. Per individuare tempestivamente possibili peggioramenti dei carichi di lavoro, si potrebbe svolgere un sondaggio periodico tra i collaboratori.

### 3.4 Protezione giuridica nella fase di test e nell'esercizio regolare

Oltre alle scadenze ravvicinate e vincolanti, l'assegnazione di una rappresentanza legale sin dall'avvio della procedura rappresenta la principale novità della fase di test. Il Mandato di valutazione prevede anche l'esecuzione di un confronto tra il modello di protezione giuridica della fase di test e quello dell'esercizio regolare. Per ottenere dati comparativi significativi il CSDU ha analizzato un totale di 80 dossier della SEM (40 relativi alla fase di test e altrettanti all'esercizio regolare) e sono stati inoltre interpellati RL, specialisti e interpreti della SEM (tutti con esperienza nell'ambito della fase di test e dell'esercizio regolare). Considerato però che i due modelli si differenziano in maniera sostanziale, soprattutto per quanto riguarda la procedura di prima istanza, è solo in parte possibile operare un confronto sistematico.

Ruolo: le principali differenze tra i ruoli del rappresentante delle istituzioni di soccorso, del RL assegnato e del rappresentante legale di libera scelta sono illustrate in maniera schematica nella tabella che segue:

Rappresentanza delle istituzioni di soccorso nell'esercizio regolare	Rappresentanza legale nella fase di test <sup>10</sup>	Rappresentanza legale di libera scelta
Garanzia di un iter equo nell'audizione <sup>11</sup>	Affiancamento e rappresentanza durante tutte le fasi della procedura di prima istanza	Generalmente si occupa solo di ricorsi
Può porre domande (affidare questo incarico a qualcun altro), nessun diritto di parte	Eventuale interposizione di ricorsi	Eventuale consulenza/rappresentanza su questioni estranee al diritto in materia di asilo (ad es. diritto del lavoro)

Dalle interviste e dalle analisi dei dossier emerge che, rispetto ai rappresentanti delle istituzioni di soccorso, i RL assegnati sono considerati dalla SEM soggetti alla pari partecipanti alla procedura e aventi gli stessi diritti e ciò è condivisibile già solo se si considerano i ruoli differenti ricoperti da queste figure professionali. Ma la situazione attuale è il risultato di un processo evolutivo: all'inizio

<sup>10</sup> Per una descrizione più dettagliata dei ruoli e dei compiti dei RL cfr. il precedente numero 3.1 e la perizia, pag. 15-17.

<sup>11</sup> Durante l'audizione uno specialista chiede al RI perché ha lasciato il suo Paese d'origine (motivi che lo hanno indotto a fuggire).

della fase di test i RL erano considerati da alcuni specialisti della SEM alla stregua dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso<sup>12</sup>.

Se si osservano le diverse funzioni svolte emergono ulteriori particolarità: quasi tutti gli interpreti (SEM) ritengono che i RL assegnati siano cortesi nei modi e professionali nel loro lavoro e agiscano nell'interesse dei RI. Tra gli specialisti della SEM e i RL viene però mantenuta una certa distanza. Per quanto riguarda i rappresentanti delle istituzioni di soccorso il quadro è diversificato: una parte dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso, soprattutto quelli giovani e impegnati, è attiva e ha posto frequenti domande, anche critiche, durante le audizioni. Alcuni rappresentanti delle istituzioni di soccorso con molti anni di esperienza hanno invece stretto amicizia con gli specialisti della SEM, il che talvolta si riflette negativamente sulle audizioni, quando ad esempio il rappresentante delle istituzioni di soccorso pone domande che non rientrano nell'interesse del RI. Ciò è in linea con i dati acquisiti nel corso dello studio dei dossier. Vi sono molti esempi di come i rappresentanti delle istituzioni di soccorso pongono domande ai RI per chiarire i fatti. In alcuni casi i rappresentanti delle istituzioni di soccorso non hanno tutelato gli interessi del RI<sup>13</sup>.

Livello di conoscenze: i RL interpellati hanno sottolineato che, grazie all'attività di affiancamento dei RI durante l'intera procedura di prima istanza, il lavoro dei RL assegnati poggerebbe su basi differenti. Per i RL di libera scelta la valutazione del caso sarebbe invece basata prevalentemente sullo studio degli atti, a cui si aggiunge il colloquio con il RI al termine della procedura di prima istanza. Al contrario nella fase di test il confronto diretto con il RI, l'osservazione e gli interventi durante le interrogazioni e lo studio degli atti si integrano tra loro, il che viene considerato un vantaggio. Alcuni RL hanno ad esempio affermato che la presenza a entrambe le interrogazioni avrebbe permesso loro di inquadrare diversamente e meglio le contraddizioni rilevate nella decisione tra la prima interrogazione e l'audizione.

Possibilità di partecipazione attiva alla procedura di prima istanza: i RL assegnati partecipano attivamente a quasi tutti gli stadi della procedura di prima istanza, mentre i RL di libera scelta dispongono di questa possibilità solo in linea di principio perché a causa della carenza di risorse possono svolgere tale attività solo in casi eccezionali o si ricorre al loro intervento unicamente nella fase di ricorso. La possibilità di partecipare attivamente alla procedura sin dal suo avvio è considerata dai RL interpellati una differenza sostanziale rispetto all'esercizio regolare. Ciò consente di individuare tempestivamente eventuali errori e di correggerli, potendo evitare in parte anche l'interposizione di ricorsi, tanto più che determinati errori nella fase di ricorso sono quasi impossibili o comunque difficili da eliminare<sup>14</sup>.

Informazioni ai RI: la maggior parte degli interpreti interpellati (SEM) ha dichiarato che una differenza decisiva della fase di test risiede nel fatto che, grazie al RL, i RI hanno ottenuto informazioni attendibili sulla procedura e sul loro caso da una persona che opera nel loro interesse. Da anni i RI si scambiano frequentemente e in modo molto rapido informazioni sulla procedura d'asilo, ma

---

<sup>12</sup> Per maggiori informazioni sulle differenti situazioni di partenza tra RL di libera scelta e RL assegnati a partire dalla fase di ricorso, cfr. paragrafo «Fase di ricorso» nella presente sezione (numero 3.4).

<sup>13</sup> Ad esempio un rappresentante delle istituzioni di soccorso ha chiesto a un RI di scrivere il suo nome su un foglio nonostante quest'ultimo avesse dichiarato di essere analfabeta.

<sup>14</sup> Un RL ha ad esempio riferito il caso di una RI che per ottenere il visto aveva dichiarato di essere maggiorenne, sebbene sin dall'inizio della procedura d'asilo avesse affermato di essere minorenni. Il RL assegnato ha sollecitato un approfondimento della questione ai fini dell'emissione del visto, richiedendo una perizia di accertamento dell'età, il cui incarico è stato affidato dalla SEM. Dalla perizia è emerso che la RI poteva essere minorenni. Quando la SEM ha continuato a considerare la RI maggiorenne, il RL ha interposto ricorso con esito positivo. Senza l'intervento del RL nel corso della procedura di prima istanza, sarebbe stato molto più difficile vincere il ricorso.

molte di queste informazioni sono errate (ad es. che non sarebbe una buona idea consegnare i documenti di identità). Alcuni interpreti hanno raccontato di aver più volte constatato che i RL sono intervenuti per correggere la situazione tanto che alla fine i RI hanno procurato i documenti. Diversi interpreti hanno invece riferito che nella fase di test i RI si mostravano in effetti nervosi durante l'audizione, ma nella maggior parte dei casi molto meno che durante l'esercizio regolare perché disponevano di migliori informazioni ed erano affiancati da una persona di cui si fidavano. Questa valutazione è condivisa da diversi specialisti della SEM, uno dei quali ha dichiarato di percepire una grande differenza tra l'esercizio regolare e la fase di test per quanto attiene alle informazioni e alla preparazione dei RI. Durante l'audizione i RI rispondono per lo più direttamente alle domande mentre nell'esercizio regolare capita molto più spesso che i RI forniscano informazioni irrilevanti ai fini della valutazione della domanda d'asilo.

Audizione: per la partecipazione all'audizione rappresentanti delle istituzioni di soccorso e RL assegnati partono da presupposti differenti. Il rappresentante delle istituzioni di soccorso riceve il verbale della prima interrogazione direttamente prima dell'audizione (indagine sulla persona) e vede il RI per la prima volta in sede di audizione. Il RL prende invece parte direttamente alla prima interrogazione, dopo aver svolto il primo colloquio con il RI e inoltre prima dell'audizione svolge un secondo colloquio preparatorio con il RI.

Dall'analisi dei dossier emerge inoltre un quadro più preciso circa la condotta dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso e dei RL durante l'audizione. A tal proposito occorre tenere presente che oltre a situazioni di partenza differenti, anche i ruoli dei RL e dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso sono diversi<sup>15</sup>. Negli interventi durante le audizioni si osserva una certa discrepanza tra RL e rappresentanti delle istituzioni di soccorso soprattutto per quanto riguarda le possibili modalità operative. Tutti i RL intervengono nella maggior parte delle audizioni ponendo svariate domande e talora anche facendo delle osservazioni. Ponendo le domande ai RI, il RL contribuisce a chiarire, puntualizzare e dimostrare la fondatezza dei fatti o ad assicurare che vengano chiarite e, se possibile, appianate potenziali contraddizioni. Nel complesso si ha l'impressione che durante le audizioni i RL pongano domande in maniera fattiva e mirata<sup>16</sup>.

In circa la metà dei dossier analizzati dell'esercizio regolare, si osserva un comportamento simile da parte dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso: ponendo domande il rappresentante delle istituzioni di soccorso contribuisce a chiarire la situazione. In alcuni casi il rappresentante delle istituzioni di soccorso si informa unicamente sullo stato di salute o più in generale sul benessere del RI. La percentuale di rappresentanti delle istituzioni di soccorso che non intervengono durante le audizioni è più alta rispetto a quella dei RL. La differenza più lampante nel modo di operare si riscontra tra i rappresentanti delle istituzioni di soccorso che pongono domande ai RI. Come già riferito nel paragrafo «Ruolo»<sup>17</sup> sono stati riscontrati svariati esempi in cui il rappresentante delle istituzioni di soccorso non ha agito nell'interesse del RI. In nessun dossier si osserva invece una condotta simile tra i RL.

---

<sup>15</sup> Per quanto riguarda i differenti ruoli dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso e dei RL assegnati cfr. paragrafo «Ruolo» di questa sezione (numero 3.4).

<sup>16</sup> Un RL ha ad esempio chiesto al RI di descrivere la cella in cui era stato rinchiuso o di raccontare cosa era successo quando era stato sottoposto a un controllo da parte della Polizia. Un RL ha riferito che la dichiarazione del RI di essere uscito dal carcere con lo zio non avrebbe avuto alcun senso solo in base a quanto appreso in sede di audizione. Poiché il RL era a conoscenza che lo zio del RI lavorava in ambito militare, il RL è riuscito con una sola domanda a chiarire rapidamente un potenziale malinteso.

<sup>17</sup> Per gli esempi cfr. paragrafo «Ruolo» nella stessa sezione (numero 3.4).

Alcuni specialisti della SEM hanno precisato che ponendo domande ai RI, i RL hanno anche assicurato che non venissero dimenticati aspetti importanti della situazione, cosa che si rivela utile per gli stessi specialisti della SEM (nella maggior parte dei casi i RL conoscono già bene i motivi d'asilo grazie ai colloqui con i RI).

Decisioni: la qualità delle decisioni della SEM nella fase di test non è influenzata solo dai RL. Rivestono infatti importanza anche i controlli di qualità eseguiti internamente dalla SEM, la motivazione, la formazione, il perfezionamento e l'esperienza della direzione e degli specialisti della SEM. I RL assegnati della procedura di prima istanza e in particolare gli ulteriori passaggi procedurali della bozza di decisione e del parere sulla bozza stessa<sup>18</sup> sono tuttavia fattori che possono influenzare la qualità delle decisioni nella misura in cui i RL possono intervenire durante l'audizione e segnalare nel parere errori procedurali e problemi sotto il profilo del diritto materiale. Problematiche con cui gli specialisti della SEM sono di conseguenza tenuti a confrontarsi. Uno specialista della SEM ha ad esempio precisato che già all'atto della stesura della bozza di decisione si ha ben presente che i RL la leggono e la valutano sotto l'aspetto giuridico nel loro parere.

Dall'analisi dei dossier<sup>19</sup> è emerso che le decisioni pronunciate nella fase di test sono solide se non addirittura molto solide. In caso di decisioni d'asilo negative vi sono inoltre chiare argomentazioni sul perché i motivi adottati non sarebbero, secondo la SEM, credibili o rilevanti ai fini della decisione sull'asilo. Tra le decisioni dell'esercizio regolare che sono state analizzate si evidenzia un livello qualitativo estremamente variabile. Molte decisioni sono qualitativamente solide e le argomentazioni condivisibili sotto il profilo del diritto in materia d'asilo. In casi isolati la qualità delle decisioni ha raggiunto addirittura un livello eccezionale. Tra le decisioni analizzate dell'esercizio regolare ve ne sono tuttavia anche diverse le cui argomentazioni non sono ammissibili dal punto di vista del diritto in materia d'asilo e la cui qualità è insoddisfacente, cosa che non è stata riscontrata nella fase di test. Conclusione: il modello di protezione giuridica della fase di test influenza positivamente - insieme ad altri fattori - la qualità delle decisioni.

Requisiti relativi all'esecuzione del mandato: il nuovo modello di protezione giuridica impone anche nuovi requisiti ai RL<sup>20</sup>. Diversamente da quanto avviene nell'esercizio regolare, nella fase di test è determinante che i RL presentino le loro critiche già nel corso della procedura di prima istanza. Se ciò si verifica solo nella fase di ricorso si potrebbe eventualmente contestare al RL di non aver esposto le proprie critiche sull'argomento durante l'audizione o nel parere sulla bozza di decisione.

Fase di ricorso: a partire dalla fase di ricorso la protezione giuridica della fase di test e quella dell'esercizio regolare si equivalgono. In entrambi i sistemi un RL deve giudicare sotto il profilo giuridico una decisione emessa dalla SEM e decidere se interporre ricorso avverso la decisione stessa dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF). Ciononostante si riscontrano alcune differenze: i RL assegnati dispongono di basii utili ai fini della valutazione del caso diversi non solo da quelli dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso ma anche da quelli dei RL di libera scelta. E tale presupposto è importante perché consente di avvalersi del diritto di interporre ricorso, nonostante nella fase di test il termine utile sia stato ridotto a 10 giorni lavorativi. La differenza principale risiede nel fatto che nel momento in cui devono decidere se rappresentare il RI dinanzi al Tribunale amministrativo federale o se rimettere il mandato, i RL devono orientarsi al criterio

---

<sup>18</sup> Cfr. in proposito anche il numero 4.3 «Parere sulla bozza di decisione».

<sup>19</sup> Sono stati analizzati 80 dossier (SEM).

<sup>20</sup> Per maggiori informazioni sull'esecuzione del mandato dei RL nella fase di test cfr. Numero 4.7 «Esecuzione del mandato».

della mancanza di probabilità di successo dei ricorsi (art. 25 cpv. 4 OTest). Secondo alcuni rappresentanti del Tribunale amministrativo federale (TAF) il modello di protezione giuridica della fase di test assicura al TAF un alleggerimento e un'agevolazione nel lavoro, anche perché la qualità dei ricorsi presentati dai RL assegnati è nel complesso buona se non addirittura ottima<sup>21</sup>.

### **Conclusione 3**

Le differenze tra RL della fase di test da un lato e rappresentanti delle istituzioni di soccorso e RL di libera scelta nell'esercizio regolare dall'altro lato sono, come previsto dal legislatore, molto evidenti nella procedura di prima istanza. I RL beneficiano soprattutto del vantaggio di poter essere presenti in tutte le fasi della procedura. La partecipazione dei RL non consente solo di rappresentare meglio i RI ma contribuisce - unitamente ad altri fattori - a raggiungere nella fase di test decisioni di qualità complessivamente buona ed equilibrata, ad esempio attraverso la partecipazione dei RL all'audizione o la valutazione giuridica della bozza di decisione nel parere. La possibilità di poter affrontare eventuali errori già nella fase di test piuttosto che a livello di ricorso e l'obbligo di non presentare ricorsi per i quali non si prevede alcuna probabilità di successo, contribuiscono a ridurre il numero dei ricorsi presentati. Per i ricorsi che invece sono stati presentati, il modello di protezione giuridica della fase di test determina - stando a quanto dichiarato da rappresentanti del Tribunale amministrativo federale - una riduzione del carico di lavoro e una semplificazione delle operazioni.

## 4 CONSULENZA E RAPPRESENTANZA LEGALE NELLA PROCEDURA DI PRIMA ISTANZA

### 4.1 Colloquio consultivo e ruolo del servizio di consulenza

#### *Constatazioni*

Il colloquio consultivo svolge diverse funzioni. In primo luogo informa una prima volta i richiedenti l'asilo in merito alla procedura della fase di test. In tale occasione i consulenti rinunciano volutamente a discutere le ragioni della fuga o a effettuare una valutazione del caso sotto il profilo giuridico (compito svolto dalla rappresentanza legale). In primo piano è posta la trasmissione di informazioni di carattere generale. Il servizio di consulenza richiama anche l'attenzione sull'importanza dei mezzi di prova nella procedura d'asilo e spiega, con l'ausilio di una scheda informativa contenente poche parole e immagini, come il RI possa presentare eventuali mezzi di prova in sede di colloquio consultivo<sup>22</sup>. Il consulente può inoltre correggere le eventuali informazioni errate sulla procedura d'asilo in possesso del RI<sup>23</sup>. In secondo luogo si provvede ad accertare la situazione personale del richiedente l'asilo, in particolare in ordine al suo stato di salute e alla sua età (minore età o età avanzata)<sup>24</sup>. In terzo luogo il servizio di consulenza stabilisce il col-

<sup>21</sup> Cfr. in proposito numero 5.

<sup>22</sup> Per informazioni sul ruolo del servizio di consulenza nel follow up relativo all'acquisizione dei mezzi di prova, Cfr. numero 4.4 «Mezzi di prova».

<sup>23</sup> Ad esempio il consulente di un RI eritreo ha potuto spiegare perché per la procedura d'asilo è importante dimostrare la propria origine con il passaporto.

<sup>24</sup> Quando durante la fase di indagine nel centro di procedura sono arrivati due giovanissimi richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA), il consulente ha potuto fare in modo che i due potessero parlare

legamento tra richiedente l'asilo e rappresentanza legale: durante il colloquio consultivo ai RI viene spiegato il ruolo del RL e in tale occasione solitamente i RI sottoscrivono una procura in favore dei RL<sup>25</sup>.

Diversi RL hanno evidenziato che il colloquio consultivo fornisce loro importanti informazioni preliminari sul RI. Il RL riceve ad esempio il modulo compilato del colloquio consultivo mentre altre informazioni importanti vengono registrate nel diario online e i collaboratori del consultorio informano i RL sul caso, se opportuno anche in forma verbale. Alcuni RL hanno infine riferito che per loro sarebbe utile che i RI siano preventivamente informati sulla procedura. Per tutte queste ragioni i RL potrebbero, già durante il primo colloquio, focalizzare l'attenzione su importanti aspetti relativi ai contenuti del caso. Diversi collaboratori del CG per la fase di test hanno poi precisato che con il colloquio consultivo si stabilisce il primo contatto tra RI e CG per la fase di test, il che significa che i RI si fanno una prima idea del CG per la fase di test già nel corso del colloquio consultivo. Una consulenza di buona qualità ha quindi ricadute positive sulla percezione delle successive attività svolte dai RL.

È emersa l'importanza che il RI trovi in linea di principio sempre una persona del servizio di consulenza con cui parlare (gli interpreti delle lingue più frequenti devono se possibile essere reperibili con servizio «di picchetto»). Questi colloqui non programmati servono ad esempio per consegnare i mezzi di prova o riferire eventuali problemi<sup>26</sup>. Diversi RL hanno precisato che sarebbe importante disporre di un servizio di questo tipo a cui i RI possano rivolgersi in qualsiasi momento sapendo che c'è sempre qualcuno disponibile a cui sottoporre le proprie domande. L'agenda dei RL è però in genere già talmente piena di appuntamenti da non poter garantire anche questa funzione.

Infine i RL interpellati e i collaboratori del servizio di consulenza hanno riferito che la cooperazione tra le due componenti della protezione giuridica si svolge in un clima gradevole ed è efficace. Dall'autunno 2014 la collaborazione (contenuto e iter) nello svolgimento dei colloqui è stata ulteriormente precisata, essendo stato definito con maggiore precisione chi svolge quali compiti nelle attività di sostegno ai RI o nell'acquisizione dei mezzi di prova o come bisogna comportarsi in presenza di RMNA o RI traumatizzati.

#### **Conclusione 4**

Il servizio di consulenza adempie funzioni importanti, sia per ciò che riguarda la protezione giuridica che il regolare svolgimento (efficienza) della procedura nella fase di test. A tale riguardo, la divisione del lavoro tra consulenza e rappresentanza legale si è rivelata utile. Il ruolo del servizio di consulenza ha complessivamente dato buona prova e dovrebbe quindi essere mantenuto così com'è.

Il colloquio consultivo contribuisce a informare meglio i RI sulla procedura, aiuta a identificare i richiedenti l'asilo vulnerabili, stabilisce il collegamento con il RL e concorre in maniera decisiva a una percezione positiva della funzione del CG per la fase di test e dei RL da parte dei RI.

---

immediatamente con un RL. Per maggiori informazioni sui modi di operare del servizio di consulenza e sulla cooperazione con il servizio di programmazione e i RL in caso di RMNA, cfr. numero 6.

<sup>25</sup> Per maggiori informazioni sui RI che sottoscrivono la procura solo in un secondo momento o che rinunciano del tutto a un RL assegnato, cfr. numero 7.3 «Richiedenti l'asilo con rappresentante legale di libera scelta o senza rappresentante legale».

<sup>26</sup> Un RI ha, ad esempio, presentato l'originale di un certificato di nascita e del libretto militare; un altro ha invece consegnato copia del verbale di polizia relativo all'arresto nello Stato d'origine. O ancora un RMNA ha raccontato di essere stato minacciato il giorno prima e di non sentirsi pertanto più sicuro nell'alloggio.

L'identificazione precoce di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA), RI con gravi problemi di salute (fisici e psichici) o altri RI particolarmente vulnerabili è utile. Questa funzione andrebbe rafforzata fornendo un'adeguata formazione ai collaboratori.

Andrebbe mantenuta e rafforzata la funzione del servizio di consulenza di punto di riferimento accessibile in qualsiasi momento.

#### 4.2 Prima indagine (prima interrogazione e colloquio preliminare consultivo)

Da maggio 2015 la SEM, invece della prima interrogazione, svolge un colloquio preliminare consultivo (art. 25a LAsi e art. 5 Regolamento Dublino III). Principali differenze: il colloquio preliminare consultivo è preceduto da una fase indipendente di acquisizione delle generalità a cui il RL non partecipa. Durante il colloquio preliminare consultivo vengono poste ai RI domande sull'itinerario di viaggio, sullo stato di salute e, in maniera sommaria, sui motivi d'asilo, allo scopo di verificare se la Svizzera sia competente in materia di valutazione della domanda d'asilo in virtù del Regolamento Dublino III. Al RI viene anche concesso il diritto di essere sentito. Diversamente da quanto accade nella prima interrogazione, nel colloquio preliminare consultivo gli specialisti della SEM non redigono un resoconto integrale dell'incontro ma solo un verbale riassuntivo contenente informazioni sull'itinerario di viaggio, sulle condizioni di salute e sul diritto di essere sentiti in relazione a Dublino, in virtù dell'articolo 5 del Regolamento Dublino III. Le domande e le risposte sui motivi d'asilo non vengono verbalizzate ma registrate dallo specialista in una nota d'uso interno. I RL prendono nota, in forma succinta, delle dichiarazioni dei RI sui motivi d'asilo e successivamente effettuano una registrazione nel diario online. In caso di RI registrati come minorenni non accompagnati (RMNA), la SEM non effettua il colloquio preliminare consultivo ma, come di consueto, la prima interrogazione.

Tutti i RL interpellati hanno espresso un giudizio per lo più positivo sul colloquio preliminare consultivo. Diversi RL hanno riferito che il colloquio preliminare consultivo, ponendo l'attenzione sull'itinerario di viaggio e sulla questione della competenza o meno della Svizzera a trattare la domanda d'asilo, sarebbe più orientato agli obiettivi e all'efficienza nella gestione delle risorse rispetto alla prima interrogazione, mentre l'assenza dei RL all'atto dell'acquisizione delle generalità, è stata considerata nella maggior parte dei casi una scelta sensata. A detta dei RL è da considerare un grande passo avanti il fatto che in relazione ai motivi d'asilo ciò che rileva ai fini giuridici è unicamente quello che i RI hanno affermato durante l'audizione. Le dichiarazioni sui motivi d'asilo durante il colloquio preliminare consultivo hanno infatti il solo scopo di aiutare la SEM a preparare l'audizione. Positivo è ritenuto anche il fatto che il colloquio preliminare consultivo assomiglia più a un vero e proprio colloquio tra RI e specialista della SEM rispetto alla prima interrogazione che ha un carattere formale<sup>27</sup>. Allo stesso tempo molti dei RL interpellati constatano che l'attuale impianto del colloquio preliminare consultivo presenta un grande svantaggio: i RL non sanno infatti che fine fanno le informazioni annotate sui motivi d'asilo. Il giudizio di molti specialisti della SEM interpellati in tema di colloquio preliminare consultivo è invece meno positivo. Uno specialista della SEM ha dichiarato che sia per la SEM che per i RL è un problema che i motivi d'asilo non vengano verbalizzati e ritradotti. Se durante il colloquio preliminare consultivo il RI ha affermato qualcosa di completamente diverso da quanto dichiarato durante l'audizione,

<sup>27</sup> Nel colloquio preliminare consultivo tutti i soggetti partecipanti siedono intorno a un tavolo mentre durante la prima interrogazione lo specialista, o gli specialisti, della SEM siede nella sua postazione davanti al computer e redige il verbale.

sarebbe seccante non poterne discutere con lui. Oppure si può aggirare l'ostacolo chiedendo al RI, nel corso dell'audizione, se è vero che (durante il colloquio preliminare consultivo) abbia fatto una determinata affermazione.

Come già evidenziato nel Rapporto intermedio, il parere dei RL e della SEM sulla necessità della presenza costante del rappresentante legale nel corso della prima indagine (di norma il colloquio preliminare consultivo) è tuttora discorde<sup>28</sup>. Molti RL considerano tale presenza sempre necessaria, in particolare al fine di instaurare con i richiedenti l'asilo un rapporto basato sulla fiducia e poiché l'alternanza (presenza/assenza alla prima interrogazione a seconda dei casi) sarebbe difficile da spiegare. Molti RL sottolineano anche come spesso non sia possibile prevedere se durante la prima interrogazione vengano fornite informazioni importanti per la rappresentanza legale. D'altro canto molti collaboratori della SEM sono critici riguardo alla presenza del rappresentante legale alla prima interrogazione, ritenendo che si potrebbe magari sfruttare meglio il tempo a disposizione, ad esempio per un primo colloquio più approfondito tra RL e RI. Almeno in alcuni casi (ad es. in presenza di un «hit Dublino») si potrebbe considerare la possibilità di rinunciare a prendere parte all'interrogazione.

I valutatori ritengono invece che il colloquio preliminare consultivo andrebbe valutato in maniera differenziata. È infatti positivo che le generalità dei RI vengano acquisite indipendentemente in un momento precedente, senza la presenza del RL e che la SEM possa richiamare tempestivamente l'attenzione dei RI sull'evidente probabilità che la domanda d'asilo non abbia successo, informandoli sulle tappe successive (ritiro della domanda, consulenza in vista della partenza). In linea di principio è apprezzabile anche il fatto che le prime informazioni ricevute in merito ai motivi d'asilo siano utili agli specialisti della SEM per prepararsi all'audizione. Problematico è invece il caso in cui il colloquio preliminare consultivo assume effettivamente il carattere di una prima interrogazione senza però fornire le stesse garanzie procedurali (verbale con ritraduzione) o quando si combinano insieme elementi formali e informali del colloquio per cui il RI non è più in grado di capire esattamente qual è l'effettiva natura del colloquio stesso. Un altro problema risiede nel fatto che la legge prevede che il colloquio preliminare possa sondare le ragioni della domanda d'asilo sebbene le risposte non vengano verbalizzate né integralmente né in forma sommaria e nemmeno ritradotte. Questo modo di procedere ha effetti negativi sulla protezione giuridica perché gli specialisti della SEM si formano inevitabilmente una prima opinione sui motivi d'asilo e questa idea confluisce necessariamente - seppur non in maniera palese - nell'audizione con il conseguente rischio di compromettere la legalità della procedura.

### **Conclusione 5**

La prassi, introdotta a maggio 2015, di acquisire le generalità dei richiedenti l'asilo senza la presenza del RL e di focalizzare l'attenzione del successivo colloquio preliminare consultivo sull'itinerario del viaggio e sulle condizioni di salute, pare sensata e questo elemento di novità andrebbe mantenuto così com'è.

Le conseguenze per la protezione giuridica possono essere problematiche se il colloquio preliminare serve ad acquisire informazioni sui motivi d'asilo, assumendo quindi funzioni proprie della prima interrogazione, pur non fornendo le garanzie procedurali di quest'ultima. In caso di adozione del sistema in tutta la Svizzera è quindi opportuno definire chiaramente la funzione e l'impianto del colloquio preliminare basandolo su principi legali.

<sup>28</sup> Rapporto intermedio pag. 11 seg.



### 4.3 Parere sulla bozza di decisione

#### *Constatazioni*

In merito al parere sulla bozza di decisione è possibile fare le seguenti considerazioni:

Esito della decisione: quasi mai il parere dei RL influisce sull'esito della decisione.

Motivazione della decisione: nei 40 dossier analizzati della fase di test la SEM ha esaminato per ciascuna decisione le singole argomentazioni addotte nel parere, riferendo in merito in un paragrafo specifico delle motivazioni. Contrariamente ai risultati dell'autunno 2014<sup>29</sup>, in nessuna decisione ci si è limitati alla formula standard secondo cui il parere non avrebbe influito in alcun modo sulla valutazione del caso. In tutti i casi analizzati gli specialisti della SEM hanno invece esaminato bene se non addirittura nei minimi dettagli le singole argomentazioni del parere. Questa prassi soddisfa i requisiti dell'obbligo di motivazione messo a punto dal Tribunale amministrativo federale in vista dell'esame del parere da parte della SEM<sup>30</sup>.

Ammissione alla procedura ampliata: in diversi pareri esaminati, il RL richiedeva con svariate argomentazioni che un caso fosse ammesso alla procedura ampliata. Diversi RL interpellati hanno riferito che alcuni casi sono stati ammessi alla procedura ampliata grazie al parere. Anche se il CG non rileva integralmente né analizza questi casi, è stato possibile individuarne sette per i quali, grazie al parere, la SEM ha ammesso la domanda d'asilo alla procedura ampliata.

Valvola di sfogo: tipicamente, all'inizio di un parere si riporta la visione personale del richiedente l'asilo in ordine alla bozza di decisione, seguita da una valutazione giuridica della bozza da parte del RL. Questa possibilità rappresenta, secondo il RL, un'importante valvola di sfogo poiché consente al RI di rispondere direttamente alle autorità in merito alla decisione che dovrà essere presa oltre a dare al RL la possibilità di esporre quantomeno le istanze del RI, nei casi in cui non si preveda che la domanda d'asilo possa avere probabilità di successo, cosa che per il RI può essere importante dal punto di vista psicologico.

Termini/tempistiche: tutti i RL e i collaboratori della SEM interpellati hanno sottolineato che il termine di 24 ore fissato per la stesura del parere e la sua valutazione in molti casi è troppo stretto. Le domande di proroga dei termini vengono però trattate dalla SEM con maggiore flessibilità rispetto all'autunno 2014 e quasi sempre vengono concesse proroghe di qualche ora.

Senso e scopo del parere: le valutazioni della rappresentanza legale e della SEM in proposito sono ancora talora molto discordanti. I collaboratori della SEM ritengono che sia sensato che i RL possano evidenziare nel parere gli errori di diritto formale e che il confronto tra la SEM e il RL avvenga nel corso della fase di test e non presso il Tribunale amministrativo federale. Inoltre secondo alcuni specialisti il rapporto costi/benefici non sarebbe equilibrato, soprattutto per quanto riguarda la presentazione del punto di vista personale del RI o valutazioni diverse circa la credibilità della procedura. I RL sottolineano per contro che il loro ruolo richiede anche lo svolgimento di considerazioni in merito ad aspetti di diritto materiale della bozza di decisione e, secondo la perizia<sup>31</sup> e la giurisprudenza del TAF, tali considerazioni sarebbero non solo opportune ma anche indispensabili. Come deciso dal TAF, i RL devono avanzare le proprie critiche nei confronti della

<sup>29</sup> Rapporto intermedio, pagina 12.

<sup>30</sup> TAF, sentenza del 17.06.2014, considerazioni 6.2, 6.3, 6.4, E-1857/2014; sentenza del 17.07.2014, D-2363/201; sentenza del 10.07.2014, considerazione 7.3, D-2936/2014; sentenza del 17.02.2015, considerazione 6.1 2, E-7340/2014; sentenza del 24.07.2015, E-2963/2015.

<sup>31</sup> Perizia, pag. 29.

procedura già nella fase di prima istanza e, in quella sede, durante l'audizione o al più tardi nel parere, in modo da dare al tribunale la possibilità di intervenire sulle lamentele presentate<sup>32</sup>. A quanto pare il Tribunale amministrativo federale non ha però finora stabilito se tale obbligo viga anche nei confronti delle valutazioni legate al diritto materiale. Considerati i compiti previsti dalla legge e il ruolo assegnatogli, il RL è comunque tenuto, nella procedura di prima istanza, a fare tutto il possibile per tutelare al meglio gli interessi del suo cliente. Inoltre le valutazioni in merito al diritto materiale possono anche contribuire a evitare eventuali ricorsi.

### **Conclusioni 6**

Stando alla prassi del TAF è auspicabile che nella decisione venga citato il parere e ne siano valutati i contenuti, cosa che, a seconda dei casi, è giuridicamente indispensabile in ottemperanza all'obbligo di motivazione. Secondo la giurisprudenza i RL sono tenuti a proporre eventuali eccezioni - a condizione che siano legate ad aspetti di diritto procedurale - già durante la procedura di prima istanza.

Dato che l'assenza di critiche in ordine agli aspetti giuridici nel parere del RL potrebbe essere fatta valere contro di lui in sede di ricorso, va rafforzata tra tutti i RL la consapevolezza dell'importanza del parere. Sembra inoltre opportuno intensificare lo scambio di opinioni tra la SEM e il CG per la fase di test in merito al senso e allo scopo del parere.

## 4.4 Mezzi di prova

Nel Rapporto intermedio i valutatori hanno raccomandato ai RL di informare meglio i RI sull'importanza dei mezzi di prova nella procedura d'asilo, fare in modo di acquisire sistematicamente i mezzi di prova e interessarsi del follow up (chiedere al RI se sia riuscito a procurarsi il prospettato mezzo probatorio).

Dalle osservazioni e dalle interviste condotte risulta che durante il colloquio consultivo viene sottolineata una prima volta l'importanza dei mezzi di prova nella procedura d'asilo. Il consulente spiega ai RI come e dove possono presentare i loro mezzi di prova. Durante il primo colloquio tra il RL e il RI viene poi nuovamente richiamata l'attenzione sull'importanza dei mezzi di prova e il RL chiede al RI se ha con sé dei mezzi di prova o se se li possa procurare. In mancanza di un mezzo di prova, il RL si occupa del follow up con l'aiuto del servizio di consulenza: i collaboratori del servizio di consulenza ricevono dal RL l'incarico di chiedere delucidazioni al RI presso il centro Juch<sup>33</sup>. I mezzi di prova possono essere consegnati dal RI al servizio di consulenza del centro di procedura in qualsiasi momento durante l'orario di ufficio, o al centro Juch durante gli orari di ricevimento. Il servizio di consulenza raccoglie i mezzi di prova ricevuti e li inoltra ai RL tramite il servizio di programmazione. Il RL - talvolta coadiuvato dal RI e dal servizio di consulenza come pure da un interprete (CG per la fase di test) - esamina i mezzi di prova e li trasmette alla SEM. Contrariamente all'autunno 2014 i mezzi di prova sono in ogni caso consegnati in modo formale registrando l'operazione per iscritto.

<sup>32</sup> TAF, sentenza del 23.02.2015, considerazione 3.4, D-6683/2014; sentenza del 23.02.2015 / considerazione 3.4 / D-6683/2014.

<sup>33</sup> Cfr. numero 4.1 «Colloquio consultivo e ruolo del servizio di consulenza».

**Conclusion 7**

Con gli adeguamenti apportati il CG per la fase di test ha dato piena ed efficace attuazione alle raccomandazioni del Rapporto intermedio in ordine ai mezzi di prova. Il sistema attualmente in uso andrebbe pertanto mantenuto e ottimizzato.

#### 4.5 Informazioni sui singoli Paesi

Dall'analisi dei dossier ma anche dalle interviste con gli specialisti e gli interpreti della SEM emerge che tutti i RL dispongono di solide conoscenze (alcuni RV addirittura ottime) sui singoli Paesi d'origine e sanno applicarle adeguatamente nel corso di ciascuna fase procedurale. Come già indicato nel Rapporto intermedio, i RL fanno regolarmente riferimento nel loro parere sulla bozza di decisione e nei ricorsi alle informazioni relative al Paese trattato nel caso specifico. Sporadicamente al parere si allegano rapporti completi sui singoli Paesi, che tuttavia non sempre contengono informazioni rilevanti per il caso (ad es. informazioni sulla situazione generale riguardante la sicurezza in un Paese d'origine). Vi sono però anche numerosi esempi di pareri in cui le informazioni sui Paesi d'origine confermano importanti indicazioni fornite dal RI<sup>34</sup>. Diversamente dalle conclusioni formulate dai valutatori nell'autunno 2014, anche le modalità di gestione delle informazioni sui singoli Paesi adottate nelle precedenti fasi procedurali, sono nel frattempo state ben definite. L'esame dei verbali di 40 audizioni della fase di test mostra ad esempio che i RL sono nella maggior parte dei casi ben preparati e hanno anche posto domande mirate in sede di audizione, forti delle loro conoscenze sul Paese d'origine del RI<sup>35</sup>.

I RL hanno riferito che dall'autunno 2014 sono intervenuti due importanti cambiamenti per ciò che riguarda le informazioni sui Paesi d'origine: da qualche tempo un esperto sui singoli Paesi dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR), è presente un giorno alla settimana nel centro di procedura, il che consente al RL di reperire molto più rapidamente le informazioni importanti sui Paesi, di discutere velocemente con un esperto competente in materia l'affidabilità delle fonti e dei contenuti risultanti da una ricerca fatta dal RL stesso o, più in generale, di avere un regolare scambio di informazioni con un esperto in merito a importanti Paesi d'origine. Considerato che la maggior parte dei RL lavora a tempo parziale e che gli esperti sono presenti solo un giorno in settimana, alcuni RL non riescono a beneficiare della loro presenza o solo raramente. La possibilità, finora garantita, di trasmettere all'OSAR una richiesta scritta di ricerca rapida, è considerata quindi un'efficace soluzione integrativa. I RL ritengono inoltre estremamente utile che tutte le ricerche rapide finora fatte dall'OSAR siano disponibili in un archivio digitale a cui tutti i RL possono accedere sistematicamente e in modo rapido.

**Conclusion 8**

La situazione riscontrata indica che le raccomandazioni del Rapporto intermedio in merito alle informazioni sui singoli Paesi sono state attuate efficacemente. Occorre sensibilizzare maggiormente i RL sull'importanza delle informazioni sui singoli Paesi ai fini delle audizioni.

<sup>34</sup> Un RL ha ad esempio allegato al parere i risultati di una ricerca rapida dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) secondo cui, come riferito da un RI, un'organizzazione militante nel Paese d'origine del RI avrebbe più volte costretto alcuni minori o giovani non aderenti all'organizzazione a compiere attacchi dinamitardi.

<sup>35</sup> Un RL ha, ad esempio, chiesto informazioni a un RI, che aveva dichiarato di essere membro di un partito politico non molto conosciuto, in merito alle modalità di adesione al partito e alla sua struttura.

Nei loro pareri i RL dovrebbero fare in modo - come in gran parte già accade - di concentrare l'attenzione sulle informazioni più significative relative ai singoli Paesi, elaborandole e presentandole in modo da aumentare le probabilità che gli specialisti della SEM le analizzino e le valutino, nonostante i tempi stretti.

La presenza di un esperto dell'OSAR sul posto è considerata estremamente positiva. Sarebbe auspicabile organizzare la visita dell'esperto in maniera tale che il numero più alto possibile di RL possa beneficiare di uno scambio regolare (possibilmente settimanale) di informazioni.

## 4.6 Passaggi di mano

### *Constatazioni*

Ridurre al minimo gli effetti negativi: nella procedura della fase di test è praticamente impossibile, per esigenze strutturali, evitare che spesso diversi RL si occupino dello stesso caso. L'evidente, grande impegno profuso dai RL già nell'autunno 2014 per ridurre al minimo gli effetti negativi dei passaggi di mano, è stato ulteriormente intensificato. Quando si verifica un passaggio di mano, il RL 'in carica' lo comunica al RI ed eventualmente gli presenta il nuovo RL. Viene programmato automaticamente del tempo per effettuare il passaggio (scambio di informazioni tra RL in carica e nuovo RL) e lo studio degli atti (al nuovo RL viene concesso del tempo per esaminare il dossier). Il diario online, accessibile a tutti i RL, è stato adeguato e viene gestito con maggiore consapevolezza dai RL in considerazione dei possibili passaggi di mano. Nel diario viene ora registrata ciascuna fase ma anche le considerazioni del RL in relazione al caso. Ogni registrazione è ora annotata con la rispettiva data e la sigla del RL in modo che in caso di passaggio di mano il nuovo RL possa capire meglio chi ha fatto cosa e quando e in che ambito bisogna ancora intervenire. Dal diario è possibile, ad esempio, desumere se mancano mezzi di prova o se è prevista una visita medica.

Evitare i passaggi di mano: i casi relativi a RMNA o ad altri RI particolarmente vulnerabili per i quali non dovrebbero verificarsi passaggi di mano, vengono assegnati dal servizio di programmazione del CG per la fase di test ai RL che hanno un orario di lavoro quanto più esteso possibile, in modo da ridurre la probabilità di un passaggio di mano. Se il servizio di consulenza (dopo il colloquio consultivo) segnala che si tratta di un RMNA particolarmente giovane o altrimenti vulnerabile, il servizio di programmazione fa in modo che la persona in questione possa incontrare subito un RL che fungerà contestualmente da persona di fiducia del RI<sup>36</sup>. In presenza di RMNA il servizio di programmazione del CG per la fase di test comunica al servizio di programmazione della SEM che non dovrebbero aver luogo passaggi di mano. Anche in altri casi (ad es. RI che riescono a riacquistare la fiducia solo lentamente o RI molto traumatizzati) per i quali il servizio di consulenza o il RL ritengono che in alcun caso dovrebbero aver luogo passaggi di mano, il servizio di programmazione del CG per la fase di test lo segnala al servizio di programmazione della SEM e queste richieste vengono quasi sempre accolte dalla SEM.

Giurisprudenza TAF: il Tribunale amministrativo federale (TAF) si è pronunciato espressamente in diverse sentenze sul tema dei passaggi di mano nella fase di test, considerando che, sebbene nei casi oggetto di giudizio il passaggio di mano fosse «sfavorevole» o «non ideale», non sussisteva alcuna violazione di legge. Il TAF ritiene che nei casi di RMNA occorra procedere con parti-

---

<sup>36</sup> Per maggiori informazioni sul ruolo del RL come persona di fiducia di richiedenti RMNA cfr. numero 0.

colare prudenza: «Se per qualche altro motivo si rende necessario sostituire il rappresentante legale nella procedura relativa a un richiedente l'asilo minorenne - cosa effettivamente non priva di problemi in considerazione dell'articolo 17 LAsi e della Convenzione sui diritti del fanciullo - non è da escludere che vi siano in sé i presupposti per prolungare i termini in virtù dell'articolo 17 capoverso 1 OTest<sup>37</sup>.

### **Conclusioni 9**

Il CG per la fase di test e, ove necessario, la SEM hanno attuato le principali raccomandazioni del Rapporto intermedio concernenti i passaggi di mano. La prassi attuale di evitare qualsiasi passaggio di mano in caso di RMNA particolarmente giovani o vulnerabili è apprezzabile e andrebbe pertanto proseguita. Il margine di manovra necessario sotto il profilo giuridico e dei tempi per queste eccezioni è dato in virtù dell'articolo 17 OTest. Qualora in questi casi il passaggio di mano sia inevitabile (al fine di osservare i termini), ma problematico, il RL dovrebbe richiedere l'ammissione alla procedura ampliata (ove possibile mantenendo lo stesso RL a cui affidare un nuovo mandato al di fuori della fase di test).

#### 4.7 Esecuzione del mandato

Secondo quanto si evince dalla procedura di prima istanza e dalla fase di ricorso in merito ai RL, questi operano con buona diligenza se non addirittura ottima. Nel contempo il nuovo modello di protezione giuridica pone alcuni nuovi problemi<sup>38</sup> di cui i RL devono essere consapevoli. In almeno due sentenze il TAF ha respinto un ricorso motivando la decisione non solo, ma anche, con il fatto che durante la procedura di prima istanza il RL non ha criticato nell'audizione o nel parere l'aspetto contestato con il ricorso<sup>39</sup>.

Come esposto in precedenza<sup>40</sup>, oggi sono definiti la suddivisione dei compiti e gli iter tra il servizio di consulenza, il servizio di programmazione e i RL in presenza di RI particolarmente vulnerabili. L'analisi dei dossier mostra che in linea generale il riconoscimento di questi RI è efficace e che vengono adottate<sup>41</sup> le necessarie misure<sup>42</sup>.

Se la situazione contingente<sup>43</sup> di uno specifico caso fa ritenere che sia opportuna l'ammissione alla procedura ampliata, il RL deve sollecitare tale decisione, anche esprimendo la sua posizione nel parere sulla bozza di decisione. Se la SEM decide che un RI debba essere ammesso alla procedura ampliata, la procedura preparatoria o cadenzata della fase di test termina. La fase successiva prevede nella prassi tre differenti casi:

<sup>37</sup> TAF, sentenza [E-5381/2014](#) dell'11 maggio 2015, considerazione 2.3.

<sup>38</sup> Cfr. in proposito il paragrafo «Esecuzione del mandato» di cui al numero 3.4 «Protezione giuridica nella fase di test e nell'esercizio regolare».

<sup>39</sup> Cfr. in proposito il numero 4.3 «Parere sulla bozza di decisione», in particolare la giurisprudenza del TAF.

<sup>40</sup> Cfr. in proposito in particolare le osservazioni di cui al numero 4.1 «Colloquio consultivo e ruolo del servizio di consulenza».

<sup>41</sup> Programmare subito diversi colloqui tra RI e RL, evitare i passaggi di mano, fissare un appuntamento dal medico, segnalare un pericolo all'Autorità di protezione dei minori e degli adulti, chiedere l'ammissione alla procedura ampliata, ecc.

<sup>42</sup> In uno dei casi analizzati il richiedente l'asilo è stato riconosciuto come vulnerabile solo in sede di ricorso, dopo che alcuni parenti del RI avevano segnalato al RL che il RI aveva ridotte capacità cognitive.

<sup>43</sup> Ad esempio a causa di una storia di fuga particolarmente complessa perché mancano ancora importanti mezzi di prova o perché il RI è ricoverato in ospedale.

- non è necessario un collegamento attivo con un RL di libera scelta: il RL rimanda il RI al CG del Cantone assegnatario e il RL rimette il suo mandato;
- il collegamento attivo è opportuno: in tal caso il RL mette in contatto il RI con un RL di libera scelta (inviare il numero di telefono con il nome del possibile RL e i dossier, nella maggior parte dei casi a un RL di un CG del Cantone assegnatario) e rimette il mandato solo una volta che il caso è stato preso in carico;
- in pochissime eccezioni il RL mantiene il caso poiché è particolarmente importante evitare passaggi di mano; sotto l'aspetto formale il RL rimette il proprio mandato relativo alla fase di test e fa sottoscrivere al RI una nuova procura per il conferimento di un mandato in veste di RL di libera scelta del CG di Berna.

Giurisprudenza TAF (in merito all'esecuzione del mandato dei RL FT): cfr. sezione 4.3 «Parere sulla bozza di decisione», giurisprudenza TAF.

### **Conclusione 10**

Il CG per la fase di test dovrebbe sensibilizzare i RL in merito ai requisiti particolari del loro mandato, come prescritto dalla giurisprudenza e nella perizia<sup>44</sup>.

Andrebbe mantenuto e potenziato l'attuale sistema per il riconoscimento dei richiedenti l'asilo particolarmente vulnerabili e appare particolarmente sensato offrire ai RL corsi di perfezionamento e consulenza sul tema dei RI traumatizzati<sup>45</sup> o anche sul riconoscimento delle vittime della tratta umana.

Le modalità operative del RL nella procedura ampliata, anche per ciò che riguarda l'esecuzione e la remissione del mandato, contribuiscono a far sì che la protezione giuridica si realizzi in maniera più mirata e sistematica e andrebbero pertanto mantenute così come sono.

## 5 RAPPRESENTANZA LEGALE NELLA PROCEDURA DI RICORSO

### 5.1 Indicatori

Il confronto tra il tasso di ricorsi e di procedure che hanno avuto esito positivo nella fase di test e nell'esercizio regolare mostra gli effetti che il modello di protezione giuridica della fase di test esplica sulle procedure di ricorso:

#### Percentuale di ricorsi

	Fase di test (totale)	Fase di test RL assegnati	Esercizio regolare
01.01.2014 - 30.08.2015	17,1%	8,6%	25,4%

<sup>44</sup> Per un prospetto tabellare sui criteri di qualità giuridicamente fondati a cui i RL devono attenersi nell'esecuzione del mandato cfr. la perizia, pag. 36-40. Per un'analisi dettagliata sull'argomento cfr. la perizia, pag. 23-33.

<sup>45</sup> In merito a questioni del tipo: Quali sono i segnali di una traumatizzazione? Come si comporta una persona traumatizzata? Come posso gestire la situazione, in veste di RL o collaboratore del servizio di consulenza?

01.01.2014 - 31.10.2014	15,2%	6,0%	20,9%
-------------------------------	-------	------	-------

(Fonte SEM)

La percentuale di ricorsi della fase di test è più bassa di quella dell'esercizio regolare per cui si conferma la tendenza che si era già delineata nel Rapporto intermedio. Complessivamente su 1 225 decisioni impugnabili (una decisione per ciascuna persona), sono stati stilati ricorsi riguardanti 210 persone. I ricorsi redatti da un RL del CG per la fase di test hanno riguardato in totale 105 persone (stato al 31.08.2015, fonte: SEM), il che significa che la metà dei ricorsi della fase di test è stata presentata da un RL assegnato. In media sono stati pertanto presentati ricorsi relativi a 10,45 persone al mese. Se si considerano solo i ricorsi redatti dai RL assegnati, risulta che il CG per la fase di test ha presentato ricorsi relativi a 5,25 persone al mese.

Confrontando la percentuale di ricorsi (17,1%) della fase di test alla fine del periodo di indagine del Rapporto conclusivo (31.08.2015) con la percentuale di ricorsi (15,2%) riscontrata alla fine della fase di indagine del Rapporto intermedio (31.10.2014), si osserva un aumento pari a quasi il 2 per cento. Se si considerano invece solo i ricorsi presentati dai RL assegnati, l'aumento è stato del 2,6 per cento (dal 6 all'8,6%). Questo aumento è dovuto prevalentemente agli ulteriori ricorsi presentati in seguito alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) *Tarakhel contro la Svizzera* del 4 novembre 2014<sup>46</sup>. Confrontando la percentuale di ricorsi presentati nell'esercizio regolare negli stessi periodi, l'aumento registrato è del 3,6 per cento.

#### Percentuale di successi

	Fase di test (totale)	Fase di test RL assegnati	Esercizio regolare
01.01.2014 - 31.08.2015	8,2%	13,9%	9,7%
01.01.2014 - 31.10.2014	7,8%	21,1%	6,1%

(Fonte SEM)

Con il 13,9 e il 21,1 per cento il tasso di ricorsi conclusi con successo dal CG per la fase di test è decisamente più alto del tasso totale di successi conseguiti nella fase di test e nell'esercizio regolare. Ciò dimostra che grazie all'opera dei RL assegnati i ricorsi sono gestiti in maniera più mirata e si conferma così una valutazione del Rapporto intermedio<sup>47</sup>.

## 5.2 Procedura di ricorso

### *Constatazioni*

Decisione, interposizione di ricorsi e mancanza di probabilità di successo: tra i compiti del RL rientra l'assunzione della rappresentanza legale nelle procedure di ricorso, in particolare la stesura degli atti di ricorso (art. 28 cpv. 1 lett. d OTest). L'OTest prescrive che il RL possa rinunciare a

<sup>46</sup> Cfr. in proposito il numero 5.2 «Gestione dei ricorsi».

<sup>47</sup> Rapporto intermedio, pagina 14.

presentare ricorso quando «comunica di non voler interporre ricorso giacché esso non avrebbe alcuna probabilità di successo» (art. 25 cpv. 4 OTest). In conformità alla perizia questa disposizione va intesa alla luce dell'obbligo di fedeltà e diligenza dell'avvocato e del diritto al gratuito patrocinio. In sintesi è possibile affermare che occorre interporre ricorso ogniqualvolta vi siano segnali concreti del fatto che la SEM abbia accertato i fatti in modo inesatto o incompleto oppure abbia violato con la sua decisione il diritto federale. Solo se la rappresentanza legale è convinta che la decisione della SEM è legittima sotto il profilo formale e materiale e quindi un eventuale ricorso dovrebbe essere considerato temerario o perseguirebbe scopi non pertinenti, si può e si deve rinunciare a interporre ricorso e rimettere il mandato, in deroga ai principi del patrocinio d'ufficio<sup>48</sup>.

Per valutare se nella prassi i RL seguono questi criteri, i valutatori hanno effettuato un'analisi dei dossier (sentenze del TAF, dossier della SEM e atti di ricorso del CG per la fase di test). Nell'ambito del Mandato 4 sono stati inoltre condotti colloqui con CG esterni.

Da un esame delle sentenze pubblicate del TAF risulta che nella fase di indagine della valutazione in almeno 10 casi il tribunale è giunto alla conclusione che il ricorso non era manifestamente infondato<sup>49</sup> e allo stesso tempo che non era stato promosso da un RL assegnato ma da un RL di libera scelta o dal RI stesso. Dalle interviste con i collaboratori del CG per la fase di test è emerso inoltre che nella maggior parte di questi casi vi erano valide ragioni per cui il ricorso non era stato presentato da un RL assegnato. Diversi RI hanno deciso consapevolmente di affidarsi per il ricorso a un RL di libera scelta, ad esempio perché i parenti del RI in Svizzera avevano già usufruito dei servizi di questo RL. In un caso il RL assegnato e il RI erano concordi sul fatto che fosse il RI stesso a promuovere il ricorso.

Sulla base dei colloqui condotti con i RL di libera scelta che hanno promosso ricorso contro alcune decisioni, emerge un quadro analogo seppur leggermente più critico: di solito il caso è stato giudicato privo di probabilità di successo, ma in alcuni casi la valutazione si discosta da quella dei RL della fase di test. Malgrado il giudizio critico sulla fase di test e sull'operato dei RL assegnati, la cooperazione in casi specifici è considerata buona, soprattutto per quanto attiene al collegamento tra i RI assegnati alla procedura ampliata.

Giurisprudenza TAF: il TAF ha evidenziato «che la valutazione della rappresentanza legale circa la presunta mancanza di probabilità di successo di un ricorso è formulata autonomamente e ha carattere definitivo. Non vi è quindi alcun margine che permetta al tribunale di verificare se il rappresentante legale assegnato abbia valutato i fatti secondo criteri oggettivi, considerandoli a ragione privi di prospettive di successo, e rimettendo di conseguenza, a giusto titolo, il mandato»<sup>50</sup>.

Giurisprudenza della CEDU: nella sentenza *Tarakhel contro la Svizzera* del 4 novembre 2014 la CEDU ha stabilito che i trasferimenti Dublino verso l'Italia sono sostanzialmente possibili ma il rimpatrio in Italia della parte ricorrente - una coppia afghana con sei figli - non è compatibile con le disposizioni della CEDU se le autorità italiane non assicurano di mettere a disposizione un alloggio adeguato. In seguito alla pubblicazione di questa sentenza i RL del CG per la fase di test hanno redatto in poche settimane diversi ricorsi contro decisioni NEM Dublino con rimpatrio in Italia. Dalle interviste condotte con diversi soggetti e dalle analisi dei dossier dei ricorsi risulta che

---

<sup>48</sup> Perizia, pag. 32.

<sup>49</sup> I criteri «manifestamente infondato» e «privo di probabilità di successo» hanno due diversi significati; per valutare l'operato del RL in ordine all'interposizione del ricorso è tuttavia utile riferirsi al primo criterio. Per maggiori informazioni su questi due criteri cfr. anche la perizia, pag. 30-33.

<sup>50</sup> TAF, sentenza del 19.01.2015, considerazione 3.3.4, [D-4880/2014](#).



si è trattato di una decisione strategica volta a chiarire rapidamente, mediante il ricorso, l'importanza che la sentenza *Tarakhel contro la Svizzera* riveste per altri RI.

Decisione, interposizione di ricorso e principio del doppio controllo: nel Rapporto intermedio i valutatori avevano riscontrato alcune difficoltà in sede di attuazione del principio del doppio controllo. Di norma un RL si consultava, ad esempio, con un altro RL al momento disponibile. Considerato che per valutare la necessità di interporre ricorso o meno spesso è necessaria molta esperienza, i valutatori hanno raccomandato di ricorrere, ai fini di questa decisione, a un RL molto esperto.

Attualmente il principio del doppio controllo si attua come di seguito indicato: in presenza di casi chiari in cui non viene presentato ricorso (ad es. decisione NEM Dublino verso la Germania, RI giovani e sani), non ha luogo il confronto con un altro RL. Se il RL è certo della necessità di interporre ricorso, consulta ove possibile un altro RL specializzato in merito al caso<sup>51</sup>. Se il RL non è invece certo se presentare o meno ricorso (perché ad esempio l'insieme delle circostanze del caso sono nuove o la prassi non è chiara), si confronta con la direzione del CG o con uno dei due coordinatori. Per tali attività viene messo del tempo a disposizione dei due RL. Molti RL hanno evidenziato che all'interno della squadra la cultura di scambio è molto sentita ed è in tal spirito che si discute (in via informale e a titolo integrativo) anche dell'eventuale necessità di interporre ricorso in determinati casi.

### **Conclusioni 11**

Dalle informazioni acquisite emerge un quadro sostanzialmente positivo in merito alla prassi dell'interposizione dei ricorsi. Il criterio della mancanza di probabilità di successo è stato generalmente applicato correttamente dai RL.

Oltre alla comunicazione orale ai RI circa la rinuncia al ricorso e le ragioni a ciò connesse, si dovrebbe registrare in maniera sistematica e per iscritto (ad es. nel diario online), come si verifica già nella gran parte dei casi, e almeno per gli usi interni del CG, i motivi per cui un ricorso è stato considerato privo di probabilità di successo, in modo che in caso di successivi interrogativi sul caso sia possibile risalire facilmente alle ragioni della rinuncia.

Il CG per la fase di test potrebbe inoltre tenere un elenco, da aggiornare periodicamente, dei casi per i quali ha rinunciato al ricorso nonostante il Tribunale amministrativo federale avesse concluso che il ricorso non era manifestamente infondato. Tale elenco potrebbe fungere da strumento di controllo (un notevole aumento di questi casi indicherebbe che il RL ha dovuto riconsiderare il suo ricorso) e servire per scopi formativi.

L'interposizione dei ricorsi da parte dei RL per ragioni strategiche, in seguito a una sentenza fondamentale della CEDU - come nel caso *Tarakhel* -, è da ritenersi valida sotto l'aspetto della protezione giuridica, della tutela degli interessi dei RI e della certezza del diritto, fintantoché non è chiarita la portata e l'utilità pratica di queste sentenze per altri casi.

L'attuale applicazione del principio del doppio controllo nelle decisioni relative ai ricorsi recepisce la raccomandazione del Rapporto intermedio, vi dà attuazione in maniera efficace e andrebbe pertanto mantenuta così com'è.

<sup>51</sup> Un RL si è ad esempio specializzato nei trasferimenti Dublino verso l'Ungheria, un altro nel trattamento dei casi provenienti dalla Siria.

### 5.3 Qualità e garanzia di qualità

La qualità dei ricorsi è garantita anche dal principio del doppio controllo secondo cui un RL particolarmente esperto in ambito processuale e/o un RL che ha già redatto uno o più ricorsi riguardanti un caso analogo, controlla ove possibile la bozza di decisione. Per lo svolgimento di tale operazione deve essere programmato del tempo.

Da un controllo di oltre 50 ricorsi di RL assegnati emerge la buona se non addirittura ottima qualità dei ricorsi (per alcuni ricorsi addirittura eccellente). Sotto l'aspetto formale i ricorsi sono strutturati in maniera chiara mentre a livello di contenuti le argomentazioni dei RL sono precise, differenziate e concise sotto il profilo del diritto formale e materiale. Anche la gestione delle informazioni sui singoli Paesi d'origine è efficace. L'efficienza del controllo di qualità è dimostrata soprattutto dal fatto che tra i ricorsi analizzati non ce n'era nemmeno uno di scarsa qualità. Questo risultato è in linea con la valutazione del Tribunale amministrativo federale che considera la qualità dei ricorsi riferiti alla fase di test buona o addirittura ottima e sottolinea che questa procedura riduce il carico di lavoro del TAF.

Così come era stato suggerito nel Rapporto intermedio, i ricorsi finora interposti sono ora a disposizione di tutti i RL in un archivio digitale, in cui sono facilmente rintracciabili.

#### **Conclusioni 12**

La qualità dei ricorsi che finora è stata buona o addirittura ottima dovrebbe essere mantenuta e migliorata con le misure di garanzia della qualità finora molto efficaci.

Il modello di protezione giuridica determina nella fase di test, oltre a un'alta qualità dei ricorsi, anche un minor tasso di ricorsi e l'interposizione di ricorsi mirati, il che contribuisce a ridurre il carico di lavoro del Tribunale amministrativo federale.

Nell'ambito della fase di test il Tribunale amministrativo federale è riuscito a pronunciare rapidamente le decisioni relative ai ricorsi che in cifre assolute sono stati decisamente pochi. Va tuttavia precisato che in caso di adozione del modello di protezione giuridica in tutta la Svizzera, il carico di lavoro del Tribunale amministrativo federale aumenterebbe - soprattutto in periodi di intensa attività e nonostante l'attesa diminuzione del tasso di ricorsi - perché si dovrà decidere entro tempi più brevi in ordine ai ricorsi provenienti dai centri federali. Andrebbe pertanto tenuta in considerazione la possibilità di introdurre misure per assicurare che il Tribunale amministrativo federale possa far fronte alle fluttuazioni dei carichi di lavoro.

## 6 RUOLO DEL RAPPRESENTANTE LEGALE IN QUANTO PERSONA DI FIDUCIA DI RICHIEDENTI L'ASILO MINORENNI NON ACCOMPAGNATI (RMNA)

L'articolo 5 OTest recita: «Fintanto che il richiedente l'asilo minorenni non accompagnato soggiorna in un centro della Confederazione, il rappresentante legale (...) adempie altresì i compiti di una persona di fiducia». Nell'autunno 2014 tutti i RL hanno dichiarato che per loro non è chiaro cosa ci si attenda da un RL in veste di persona di fiducia. Alcuni hanno parlato di un grosso punto di domanda o di una delle maggiori difficoltà da affrontare. Il Rapporto intermedio conteneva perciò la raccomandazione ai soggetti rilevanti di definire i compiti del rappresentante legale in veste di persona di fiducia nell'ambito della fase di test. I valutatori hanno suggerito al CG per la fase di

test di adottare misure in tema di organizzazione e programmazione come pure di formazione e perfezionamento del team.

Attualmente si registra un netto aumento di RMNA, tra i quali molti di età pari o inferiore a 16 anni. Perciò è decisamente cresciuta l'importanza a fini pratici del ruolo del RL in quanto persona di fiducia nella fase di test.

Ruolo di persona di fiducia: la perizia riassume come segue il ruolo del RL in quanto persona di fiducia<sup>52</sup>: il ruolo di persona di fiducia va oltre quello della semplice rappresentanza legale e include anche supporto e assistenza nelle questioni amministrative, organizzative o sociali, ad esempio nelle problematiche di natura assicurativa, la somministrazione di eventuali cure mediche o psicologiche o la difesa dei diritti dell'infanzia, ad es. la frequenza scolastica. La funzione della persona di fiducia consiste in definitiva nel «compensare la mancanza di esperienza dovuta all'età del minore non accompagnato e nell'elevarlo in certa misura al livello del richiedente l'asilo adulto medio»<sup>53</sup>.

I RL interpellati hanno sottolineato come il ruolo di persona di fiducia sia nel frattempo divenuto molto più chiaro. A tale chiarificazione hanno contribuito le discussioni nelle sedute di team e la visita di uno specialista di RMNA<sup>54</sup> al CG per la fase di test. I RL interpellati hanno dichiarato di vedersi ora, nell'ambito del loro ruolo di persone di fiducia, come coordinatori. In quanto persone di fiducia non sarebbero competenti per tutte le problematiche riguardanti i RMNA, ma dovrebbero tenere sotto controllo la situazione concreta del RMNA e all'occorrenza provvedere affinché i servizi competenti siano informati e si attivino.

Organizzazione e processi: oltre alla chiarificazione del ruolo, vi sono stati anche alcuni adeguamenti in tema di organizzazione e programmazione, per consentire ai RL di adempiere meglio i propri compiti di persona di fiducia e di intensificare la collaborazione con il servizio di consulenza in quest'ambito. Qualora il servizio di consulenza durante il colloquio consultivo identifichi un RMNA particolarmente giovane o comunque vulnerabile, informa immediatamente il servizio di programmazione del CG per la fase di test, che a sua volta assegna al RMNA un RL come persona di fiducia e fissa un primo colloquio con quest'ultimo. Nel colloquio la persona di fiducia focalizza l'attenzione sulla situazione personale del RMNA. Avvalendosi di una check list, pone al RMNA domande sul suo benessere, sull'alloggio, sulla famiglia e sulla presenza di parenti in Svizzera, sulla salute e sulla scuola. Dopo il colloquio, la persona di fiducia decide se sia necessario adottare provvedimenti ed eventualmente quali e a chi ne sia attribuita la competenza. Solo in un secondo colloquio la persona di fiducia - ora nella sua funzione di RL - affronta l'argomento della procedura nella fase di test.

Collaborazione con altri soggetti: affinché il RL possa svolgere la propria funzione di persona di fiducia occorre che tutti i soggetti di rilievo in materia di RMNA siano consapevoli delle proprie funzioni, che siano chiariti competenze e compiti e siano precisate le modalità della cooperazione. Diversi RL interpellati hanno raccontato che attualmente molto si sta muovendo in sede di cooperazione in tema di RMNA con diversi soggetti di rilievo dentro e fuori la fase di test. Tra l'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) della Città di Zurigo, l'associazione competente per l'alloggio e l'assistenza nel centro Juch «Asylorganisation Zürich» (AOZ), la SEM e il

---

<sup>52</sup> Perizia, pag. 24.

<sup>53</sup> GICRA 2003/1, consid. 3e.

<sup>54</sup> Sull'esempio del Cantone di Berna, la responsabile di un progetto RMNA ha fornito informazioni sul ruolo di persona di fiducia, ha predisposto una check list, ha risposto a domande poste dai RL e ha permesso uno scambio di idee.

CG per la fase di test si assiste a un fattivo e costruttivo scambio d'idee su compiti e collaborazione in caso di RMNA<sup>55</sup>.

Misure programmate: il CG per la fase di test ha in programma un progetto RMNA per la fase di test: uno specialista (pedagogo sociale) integrerà e sosterrà l'attività delle persone di fiducia e dei consulenti in materia di RMNA, sgravando così altri soggetti, in particolare l'APMA. È previsto che lo specialista svolga accertamenti preventivi sulla situazione personale del RMNA, rediga un rapporto e consigli eventuali misure e, all'occorrenza, trasmetta all'APMA una segnalazione di pericolo tramite la persona di fiducia/RL. Nel centro Juch sono inoltre programmati adeguamenti riguardanti gli alloggi e l'assistenza.

Fine del ruolo di persona di fiducia: in virtù dell'articolo 5 OTest il RL è persona di fiducia «[f]intanto che il richiedente l'asilo minorenne non accompagnato soggiorna in un centro della Confederazione». Di prassi i RL assegnati continuano a svolgere il ruolo di persone di fiducia dei RMNA finché una nuova persona di fiducia assume tale ruolo (ad. es. in caso di assegnazione a un Cantone per ammissione alla procedura ampliata) o un patrocinatore si occupi del RMNA.

Inoltre in ordine all'insorgere e alla cessazione del rapporto tra RMNA e persona di fiducia si pongono i seguenti dubbi: (1) Che relazione c'è tra la remissione del mandato e la fine del ruolo di persona di fiducia (in pratica i due istituti possono restare separati)? (2) Che ne è del ruolo di persona di fiducia quando il RMNA rinuncia a un RL assegnato?

Sarebbe auspicabile che tali quesiti concernenti l'attuazione in tutta la Svizzera del modello di protezione giuridica fossero chiariti e sanciti quantomeno in un'ordinanza.

### **Conclusione 13**

La precisazione del ruolo di persona di fiducia dà attuazione a un'importante raccomandazione del Rapporto intermedio. Per ragioni di chiarezza, di obbligatorietà e anche ai fini della trasferibilità del ruolo nell'eventuale attuazione in tutta la Svizzera, sarebbe opportuno che il CG per la fase di test stabilisse concisamente e in via generale in un documento i compiti della persona di fiducia. Le esperienze maturate nella fase di test e quanto argomentato nella perizia possono in tale sede fungere da linee guida.

Con gli adeguamenti organizzativi e procedurali il CG per la fase di test ha dato attuazione a un'importante raccomandazione del Rapporto intermedio. Il CG per la fase di test deve rivedere e all'occorrenza adeguare periodicamente l'organizzazione e i processi riguardanti i RMNA. Il progetto RMNA in programma sembra a tale riguardo particolarmente rilevante.

L'OTest prevede che il RL assegnato sia persona di fiducia fintanto che il RMNA soggiorna in un centro della Confederazione. Sarebbe più opportuno che il RL conservasse la veste di persona di fiducia finché una nuova persona di fiducia (di regola nel Cantone di assegnazione) può assumere questo ruolo o viene nominato un patrocinatore. Per evitare, soprattutto in caso di RMNA particolarmente giovani o comunque vulnerabili, lacune nell'assistenza fornita dalla persona di fiducia, pare quindi opportuno adeguare la disposizione di legge alla prassi del CG per la fase di test.

È auspicabile la definizione da parte del legislatore (con un'ordinanza) delle questioni aperte riguardanti nascita e cessazione del ruolo del RL in quanto persona di fiducia e il suo rapporto con le istituzioni di protezione dei minori.

<sup>55</sup> Ad esempio a luglio, dopo una segnalazione di pericolo da parte del RL e persona di fiducia, i rappresentanti dell'APMA hanno verificato sul posto la situazione di alcuni RMNA particolarmente giovani e hanno poi stilato un rapporto con raccomandazioni.

## 7 PROBLEMI DI CARATTERE STRUTTURALE

### 7.1 Capacità di far fronte alle fluttuazioni

Al fine di verificare la capacità di far fronte alle fluttuazioni della fase di test, a tale fase si assegna da dicembre 2014 una percentuale fissa di tutte le domande in ingresso in base al principio di casualità. Questa scelta ha comportato fino ad aprile 2015 un netto calo e da maggio un netto aumento dei casi trattati. Nella prospettiva del Mandato 4 interessa capire se e come un forte incremento o diminuzione influisca sul lavoro dei collaboratori e in particolare dei RL del CG per la fase di test (e indirettamente sulla protezione giuridica).

Consulenza: i collaboratori del CG per la fase di test hanno dichiarato che forma e contenuti del lavoro non si sono modificati a seguito del numero di domande attualmente elevato, ma che è diverso il modo in cui l'opera di consulenza è attuata: in caso di basso numero di domande ai consulenti era possibile ricevere in tempi stretti o estemporaneamente i RI per un colloquio consultivo. Oggi invece i colloqui consultivi sono programmati. Anche gli incarichi assegnati al RL (ad. es. un follow up su un mezzo di prova con il RI nel centro Juch o la traduzione di un mezzo di prova con l'aiuto di un interprete) spesso non possono più essere svolti estemporaneamente. Nel complesso tutte le operazioni dovute possono ancora essere svolte correttamente e nei tempi previsti, ma tutto è soggetto a una rigida programmazione, per i singoli compiti c'è meno tempo a disposizione e mancano i margini temporali di manovra per lo svolgimento immediato e spontaneo di colloqui e di incarichi assegnati. Il carico cui gli operatori sono sottoposti è ritenuto relativamente elevato, anche se non eccessivo.

Programmazione: cospicui incrementi o diminuzioni hanno sui RL ricadute più pesanti che sulla SEM. Per ogni RI occorre programmare più appuntamenti presso il CG per la fase di test che presso la SEM<sup>56</sup>. Anche un numero di domande particolarmente esiguo incide sulla programmazione. Quando in primavera c'erano pochi RI, i RL hanno dovuto ridurre il loro orario di lavoro (principalmente attraverso la compensazione di ore di lavoro straordinario e ferie).

RL: queste fluttuazioni influiscono considerevolmente anche sul carico di lavoro dei RL. Il carico attuale è piuttosto elevato, ma gestibile, anche perché si lavora volentieri, all'interno del team si collabora fattivamente, tutti i RL hanno maggiore esperienza, la programmazione è efficace, iter e ruoli sono meglio definiti.

Servizio di coordinamento: stando all'attuale carico di lavoro dei RL, i due addetti al servizio di coordinamento possono dedicarsi anche, ma non in via esclusiva, a tale funzione nelle giornate a ciò destinate. È in programma un adeguamento al riguardo.

Interpreti: dato che gli interpreti del CG per la fase di test lavorano a chiamata, non sono emerse criticità in ordine all'orario di lavoro. Si è riusciti a coprire il fabbisogno supplementare di interpreti/interventi.

---

<sup>56</sup> CG per la fase di test: primo colloquio del RL con il RI, prima interrogazione alla SEM (eventuale ulteriore colloquio tra RL e RI, in particolare in caso di RMNA), colloquio RL con RI prima dell'audizione, audizione alla SEM, esame della bozza di decisione e stesura parere, notifica della decisione ed eventuali ulteriori colloqui con il RI per ricorso. SEM: arrivo, registrazione e impronte digitali (2-dita), impronte digitali (10-dita) e acquisizione delle generalità, prima indagine (colloquio preliminare consultivo o prima interrogazione), audizione, colloquio in vista della partenza.

Pool di RL: per coprire periodi di intensa attività, si è potuto impiegare nella fase di test, dopo una fase di introduzione, anche RL del CG di Berna, un membro dell'associazione del fornitore di servizi. In questo modo è stato possibile reagire prontamente in periodi con numeri particolarmente elevati di domande.

Modello di finanziamento: con l'attuale modello di finanziamento le fluttuazioni nel numero di domande incidono in ragione di 1:1 sulle entrate. Al tempo stesso il versante delle uscite non presenta analogia flessibilità (altrimenti tutti i collaboratori o il maggior numero possibile di loro, inclusi i RL, dovrebbero essere impiegati su chiamata, il che sarebbe praticamente insostenibile). Ciò ha portato nei primi mesi dell'anno a un deficit finanziario a seguito del basso numero di domande. Vi è anche una serie di funzioni (ad. es. direzione e coordinamento, esperti sui singoli Paesi e controllo qualità), per le quali il carico di lavoro non dipende direttamente dal numero di domande, la cui attività deve essere svolta anche in caso di basso numero di domande.

Conclusioni: in sede di attuazione in tutta la Svizzera del modello di protezione giuridica, l'attuale sistema potrebbe non essere sostenibile. Potrebbe però essere assicurato mediante provvedimenti per aumentare la capacità di far fronte alle fluttuazioni, sia da parte del fornitore di servizi che del committente. Il primo potrebbe ad esempio adottare modelli di orario di lavoro flessibili e creare pool di riserva di RL e consulenti, il secondo introdurre tipi di contratto e modalità di finanziamento che concedano un margine per la necessaria flessibilità.

#### **Conclusioni 14**

Con l'attuale assetto organizzativo i collaboratori del CG riescono a svolgere il loro lavoro anche in caso di elevato numero di domande.

Modello di lavoro: lavorare come RL presso il CG per la fase di test richiede molta flessibilità. Perché quest'attività conservi la sua attrattiva e al tempo stesso si riesca a far fronte alle fluttuazioni, potrebbe essere opportuno offrire un orario di impiego minimo o stabile nel corso dell'anno e al tempo stesso introdurre appositamente un modello di orario di lavoro su base annuale. Le fluttuazioni stagionali sono in certa misura prevedibili, per cui è possibile pianificare anche i periodi con carichi di lavoro particolarmente intensi o - viceversa - modesti.

Pool di RL: il CG per la fase di test deve sondare e se possibile testare la possibilità di dare vita a un pool (ampliato) di RL cui ricorrere su chiamata.

Committente: sulla scorta di quanto constatato sulla capacità di far fronte alle fluttuazioni, sembra utile per il futuro rivedere i modelli di contratto e di finanziamento<sup>57</sup>.

## 7.2 Rapporto tra rappresentanza legale e Segreteria di Stato della migrazione (SEM)

Interpretazione del ruolo di RL: le osservazioni (formali e informali) e le interviste della terza e ultima fase di indagine confermano le conclusioni del Rapporto intermedio: nonostante la prossimità fisica tra SEM e CG per la fase di test e lo stretto coordinamento delle attività dei RL e degli specialisti della SEM, i diversi soggetti hanno una forte consapevolezza del rispettivo ruolo. Di fatto non si riscontra alcuna compromissione dell'indipendenza dei due soggetti. Quasi tutti gli interpreti della SEM hanno affermato di ritenere che la funzione di RL sia svolta agendo

<sup>57</sup> Sarebbe ipotizzabile ad esempio l'integrazione del modello attuale degli importi forfettari per singoli casi con un finanziamento di base (contributo di base).

nell'interesse dei RI. Tra il RL e lo specialista della SEM viene mantenuta una certa distanza. Al tempo stesso i RL e gli specialisti della SEM interpellati hanno dichiarato che i confronti tra RL e specialista rientrano nella routine lavorativa, ma sono ora quasi sempre più professionali e obiettivi. Il modello comune per la definizione dei ruoli nelle prime interrogazioni e nelle audizioni, approvato nel dicembre 2014<sup>58</sup>, è utile come documento guida e di riferimento. Durante le interrogazioni né il RL né lo specialista vi fanno riferimento né sono tenuti a farlo.

Percezione da parte del RI: di fatto la questione dell'indipendenza del RL ovvero il corretto esercizio del suo ruolo non presentano criticità. Diversa è la questione di come l'attività del RL viene percepita dal RI, che influisce in misura determinante sull'effettiva possibilità del RL di svolgere i propri compiti e sulle relative modalità. Le osservazioni e le interviste della terza e ultima fase di indagine confermano le conclusioni del Rapporto intermedio. A suo tempo dai cinque focus group condotti con richiedenti l'asilo provenienti da Afghanistan, Marocco, Nigeria, Sri Lanka e Siria, era emerso che la maggioranza di RL svolgeva il proprio mandato agendo nel loro interesse. Durante l'ultima fase di indagine nell'estate 2015 si è potuto ripetutamente constatare quanti RI si rivolgevano ai RL con domande sulla procedura, ma anche con preoccupazioni ed esigenze di carattere personale. Molti degli interpreti della SEM interpellati hanno affermato che durante le interrogazioni della SEM i RI si mostravano in effetti ancora nervosi, ma molto meno che durante le interrogazioni nell'esercizio regolare. Durante i colloqui con RL esterni (che hanno incontrato RI nella fase di test), questi hanno affermato che taluni RI si sono mostrati scettici sui RL assegnati.

#### **Conclusione 15**

Le persone partecipanti alla procedura hanno una forte consapevolezza del ruolo di RL. Anche per ciò che riguarda la percezione da parte dei RI emerge un quadro tutto sommato positivo. Potrebbero esservi margini di miglioramento a livello di dettagli e di singoli casi. Come suggerito in un'intervista, il CG per la fase di test dovrebbe far verificare periodicamente a specialisti in materia la percezione dell'attività di RL da parte dei RI e introdurre conseguenti adeguamenti.

### 7.3 Richiedenti l'asilo con rappresentante legale di libera scelta o senza rappresentante legale

Le persone la cui domanda è trattata nel centro di test (art. 23 cpv. 1 OTest) e che non rinunciano esplicitamente alla rappresentanza legale (art. 25 cpv. 1 OTest), hanno diritto alla rappresentanza legale gratuita. In occasione del primo colloquio del RI con il CG del centro di test, i collaboratori del servizio di consulenza spiegano al richiedente l'asilo (RI) il ruolo dei RL assegnati. Al termine del colloquio al RI è data la possibilità di sottoscrivere una procura.

Dal suo avvio sono stati ammessi alla fase di test 2 606 RI, 2 569 dei quali hanno sottoscritto la procura durante il colloquio consultivo, tre hanno rinunciato inizialmente a un RL assegnato, ma hanno successivamente sottoscritto la procura, mentre 34 hanno rinunciato del tutto a un RL assegnato. Di questi ultimi, sette si sono fatti difendere da un RL di libera scelta, quattro hanno dichiarato di non aver bisogno di un avvocato, nove non hanno addotto alcuna ragione per la loro rinuncia e 14 hanno ritirato, dopo il colloquio consultivo, la loro domanda d'asilo e si sono rivolti al servizio di consulenza per il ritorno. 16 RI hanno revocato il mandato al RL prima della sua remissione (per lo più nella fase di ricorso)<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Cfr. Rapporto intermedio, pagina 9

<sup>59</sup> Fonte: CG per la fase di test, stato al 31.08.2015

Queste cifre indicano che solo pochissimi RI rinunciano a un RL assegnato (1,3%). Anche le ragioni della rinuncia sono chiare.

### **Conclusioni 16**

Per quanto riguarda l'importanza dei rappresentanti legali di libera scelta o della rinuncia ai RL assegnati non si ravvisa la necessità di intervenire. Sembra opportuno continuare a rilevare a fini statistici i casi di rinuncia a un RL assegnato e le relative ragioni e analizzare periodicamente tali dati, in modo da consentire al CG per la fase di test di individuare per tempo eventuali mutamenti in atto e all'occorrenza reagirvi prontamente.

## 8 SOSTENIBILITÀ E TRASFERIBILITÀ DEL MODELLO DI PROTEZIONE GIURIDICA

Lo scopo della fase di test consiste nel testare, prima di varare una modifica di legge, nuove procedure che comportano misure organizzative e tecniche onerose (art. 112b cpv. 1 LAsi). In altre parole: le esperienze maturate nella fase di test devono confluire nel riassetto del settore dell'asilo. A tale riguardo, il modello di protezione giuridica rappresenta un elemento essenziale della fase di test<sup>60</sup>. Ai fini del buon esito dell'adozione in tutta la Svizzera di tale procedura è pertanto necessaria la riuscita attuazione del modello di protezione giuridica. Al termine della valutazione sarà perciò disponibile una previsione circa l'eventuale attuazione in tutta la Svizzera del modello di protezione giuridica. Nelle osservazioni che seguono non si formulano raccomandazioni, ma si propongono riflessioni basate su colloqui con diversi soggetti e sulle considerazioni espresse dai valutatori.

La fase di test come modello: diversi soggetti interpellati hanno sottolineato come nella fase di test si stia sviluppando un sistema efficace, anche in tema di protezione giuridica. Al tempo stesso, però, taluni aspetti non sono ben definiti. Perché il sistema sviluppato nella fase di test possa fungere da modello nel riassetto del settore dell'asilo occorrono ulteriori adattamenti e tempo. La felice conclusione della fase di test influirebbe positivamente anche sull'attuazione del riassetto. Alcuni si chiedono altresì cosa accadrà quando verrà a mancare lo spirito pionieristico della fase di test e la nuova procedura non sarà più sotto così stretta osservazione.

Trasferimento di conoscenze ed esperienze: molti degli interpellati hanno sottolineato come un grosso problema sia rappresentato dalle modalità con cui rendere utilizzabili le esperienze maturate e le conoscenze acquisite nella fase di test (dal punto di vista del Mandato 4 soprattutto dai collaboratori del CG per la fase di test) in sede di attuazione in tutta la Svizzera. Ecco alcune delle idee espresse:

- impiego a termine dei RL per la fase di test nei CG dei centri federali in veste di coach/consulenti;
- impiego dei RL per la fase di test in veste di collaboratori (in particolare con funzione di coordinatori);
- utilizzo del CRP Zurigo (FT) come centro di addestramento, sia per RL, consulenza e direzione/coordinamento CG centri federali, sia per collaboratori della SEM.

Individuazione e interpretazione dei ruoli: l'individuazione del ruolo di RL e la reciproca interpretazione dei ruoli tra RL e specialisti della SEM hanno rappresentato un processo caratterizzato

<sup>60</sup> Sul significato del modello di protezione giuridica ai fini dell'accelerazione della procedura cfr. paragrafo «Valutazione globale» al numero 9.



anche da momenti di confronto e che ha richiesto del tempo. Ora il ruolo del RL e i suoi compiti nella fase di test sono decisamente più chiari e universalmente accettati. Diverse persone interpellate hanno detto di ritenere auspicabile che questo processo di individuazione dei ruoli sia specificamente strutturato in sede di attuazione del modello in tutta la Svizzera e che vi confluiscono le esperienze maturate nella fase di test. L'individuazione dei ruoli e la collaborazione tra RL e specialisti della SEM in caso di eventuale adozione del modello di protezione giuridica nei centri federali rappresenta una grossa sfida, tanto più se si considera che RL e specialisti della SEM hanno adottato il nuovo modello nella fase di test scientemente e di propria iniziativa.

Organizzazione e processi: alcune persone interpellate hanno affermato che in sede di attuazione si dovrà considerare con attenzione se l'attività dei CG dei centri federali debba essere coordinata a livello centralizzato o decentrato e se la relativa gara debba essere bandita per regioni d'asilo, per centri o a livello globale. La cooperazione e lo scambio d'esperienze tra i diversi CG sono in ogni caso ritenuti opportuni e necessari. In sede di individuazione degli aspetti organizzativi e di definizione delle possibili strutture e forme di collaborazione tra i vari CG si potrebbe cercare di addivenire a un compromesso tra autonomia e armonizzazione.

L'attuazione di una cooperazione efficace tra servizi di programmazione del CG e della SEM sarà determinante ai fini della riuscita del nuovo sistema. In fase di test tutto funziona attualmente molto bene, ma molto dipende dalle persone coinvolte. Non è ancora chiaro quale potrebbe essere una soluzione trasferibile per il servizio di programmazione. Per individuare una forma trasferibile dell'attività di programmazione sarebbe opportuno che la fase di test fosse prorogata, in modo da permettere l'individuazione di soluzioni migliori e più agevolmente trasferibili. Ai fini della trasferibilità occorrerebbe perseguire l'idea di predisporre un manuale di regole. Sarebbe necessario sviluppare un sistema IT comune proprio in riferimento all'attività di programmazione (tra i singoli CG e tra i CG e la SEM). È stato suggerito di organizzare un workshop con SEM e CG sulla programmazione in vista dell'adozione del modello in tutta la Svizzera.

Per quanto riguarda la protezione giuridica potrebbe essere molto importante che l'attività di programmazione fosse svolta congiuntamente da SEM e CG del centro federale; occorre istituire un'unità di programmazione che possa farsi carico delle esigenze dei RL; la definizione di chi decide, come e cosa, è un'altra faccenda. Al riguardo servono regole di base chiare ma non eccessivamente rigide né dettagliate.

In tema di distribuzione territoriale, potrebbero esservi soluzioni diverse in base all'ubicazione. In ogni caso si dovrebbe in tale sede tenere conto della percezione del ruolo dei RL da parte dei RI. Ad esempio nella fase di test il fatto che CG e SEM siano ospitati su piani diversi è ormai considerato il minimo richiesto in fatto di separazione fisica tra i due servizi.

Risorse umane: *rappresentanti legali (RL)*: nel complesso le esperienze maturate dal CG per la fase di test indicano che l'attività di RL attrae in particolare i dottori in legge più giovani, non da ultimo per il profilo particolare dei RL assegnati<sup>61</sup>. Al fine di compensare fin dall'inizio le eventuali disparità d'esperienza tra RL e specialisti della SEM, potrebbe essere necessario fissare in sede di reclutamento severi requisiti minimi in materia di competenze ed esperienza nel settore dell'asilo, formare adeguatamente i RL di nuova assunzione (corso introduttivo) e in fase iniziale offrire loro affiancamento costante e formazione continua. La possibilità di trovare un numero sufficiente di RL qualificati dipenderà anche dall'ubicazione dei centri federali nonché dalle tempistiche e dall'iter di attuazione del sistema.

---

<sup>61</sup> Per maggiori dettagli in merito cfr. sopra al numero 3.3 «Profilo professionale della rappresentanza legale».

*Consulenza:* gli attuali rappresentanti delle istituzioni di soccorso potrebbero costituire un pool potenziale di candidati per il servizio di consulenza nei CG dei centri federali.

*Coordinamento/direzione:* per queste funzioni ci si potrebbe avvalere dell'attuale team di RL; ma anche RL esperti di CG dei Cantoni potrebbero essere candidati potenziali.

*Programmazione:* stando alle dichiarazioni degli interpellati rappresenta un grosso vantaggio il fatto che si possano reclutare anche persone che ancora non conoscono il settore dell'asilo. Al tempo stesso ciò richiede però notevoli sforzi, poiché il buon funzionamento dell'intera procedura dipende in gran parte da un'efficace attività di programmazione.

*Interpreti (CG):* stando alla valutazione di uno specialista, la Svizzera dispone fondamentalmente di un pool sufficientemente ampio di interpreti idonei. È opportuno che il CG per la fase di test si avvalga di interpreti diversi da quelli impiegati dalla SEM. Tale principio dovrebbe essere mantenuto anche in sede di adozione del sistema in tutta la Svizzera. Potrebbe assumere particolare rilevanza l'accurata preparazione all'attività di interpretariato per i CG dei centri federali.

Garanzia della qualità: diversi soggetti interpellati hanno sottolineato come la garanzia della qualità del lavoro dei CG dei centri federali assumerà un'importanza cruciale. Per la definizione di criteri di qualità si può fare riferimento alla perizia. Un'ulteriore soluzione potrebbe essere quella di orientarsi al modello di protezione giuridica per i CG dei Cantoni sviluppato congiuntamente dalle organizzazioni di aiuto per l'esercizio regolare (il cosiddetto modello Löwenberg). Questo modello serve per decidere in merito ai ricorsi nell'esercizio regolare e dovrebbe essere adattato al ruolo dei RL assegnati. Potrebbe essere opportuno, ai fini della garanzia della qualità, istituire un'unità competente per tutti i CG (un unico tetto) dotata di relativo mansionario.

RMNA: come già spiegato, attualmente nella fase di test qualcosa si sta muovendo in materia di RMNA, in particolare riguardo al ruolo del CG. È importante che nell'attuale processo di individuazione di una soluzione nella fase di test vi sia la consapevolezza che le soluzioni adottate a Zurigo assumono rilevanza in vista della loro adozione a livello nazionale e potrebbero servire quantomeno come base per l'adozione di soluzioni analoghe in altre località.

## 9 PRINCIPALI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE E VALUTAZIONE GLOBALE

Sulla scorta dei dati raccolti durante le tre fasi del rilevamento si possono trarre alcune conclusioni di fondo sul contributo fornito dall'attività di protezione giuridica al mantenimento degli standard giuridici e alla comprensione, accettazione e credibilità della procedura nella fase di test.

Aspetti giuridici: la rappresentanza legale assegnata (RL) costituisce una forma pienamente valida di patrocinio gratuito, in virtù dell'articolo 29 capoverso 3 Cost., appositamente concepita per far fronte alle peculiarità della procedura d'asilo nella fase di test ed è quindi una particolare categoria di patrocinio d'ufficio.

Modello di protezione giuridica efficace: è emerso come il rappresentante legale assegnato sia un modello di protezione giuridica efficace. Vi sono margini di miglioramento soprattutto a livello di dettagli negli ambiti dell'organizzazione, dei processi e delle risorse. Il sistema dei RL assegnati in sé ha dato buona prova, con un'evoluzione positiva durante la fase di test.

Migliore informazione: grazie ai RL sistematicamente assegnati nella fase di test, il fatto che alcuni richiedenti l'asilo siano meglio informati di altri sulla procedura e sulle loro chance al riguardo

dipende molto meno dal caso rispetto all'esercizio regolare. Le informazioni sono più credibili se arrivano al RI anche da un soggetto indipendente dalle autorità.

Maggiore accettazione: Durante i focus group è stato sottolineato come molti richiedenti l'asilo abbiano un'idea realistica delle loro chance nell'ambito della procedura. Con poche eccezioni i richiedenti l'asilo hanno dichiarato di approvare la procedura celere. Tutti i richiedenti l'asilo con buone chance e molti con scarse chance di ottenere l'asilo hanno evidenziato come la procedura in fase di test abbia permesso loro di non rimanere a lungo nell'incertezza. Molti dei richiedenti l'asilo intervistati si sono detti lieti di essere stati assistiti da un RL durante l'intera procedura. Diversi interpreti della SEM hanno poi raccontato come, grazie alla presenza dei RL, i richiedenti l'asilo siano molto più tranquilli durante le interrogazioni. Osservazioni e interviste hanno altresì evidenziato come le fasi procedurali della bozza di decisione, del parere e della decisione, combinate tra loro, aumentino il grado di accettazione delle decisioni e della procedura stessa.

Rafforzamento dell'obbligo di collaborare: fondamentalmente la RL influisce positivamente sull'obbligo di collaborare in capo al richiedente l'asilo. Si è potuto osservare come tutti i RL durante il primo colloquio spieghino ai richiedenti l'asilo che sono tenuti a dire la verità durante le interrogazioni. Alcuni RL hanno ricordato ai RI, durante una pausa dell'audizione, il loro dovere di rispondere dettagliatamente alle domande. I RL assistono i richiedenti l'asilo anche in fase di acquisizione dei mezzi di prova, contribuendo a far sì che prove rilevanti siano procurate effettivamente o anticipatamente dai richiedenti l'asilo.

Protezione giuridica più equa: A differenza dell'esercizio regolare, nella fase di test la protezione giuridica dipende molto meno dal fatto e dalla misura in cui i richiedenti l'asilo sono informati della possibilità di avvalersi del servizio di rappresentanza legale. Se nell'esercizio regolare il coinvolgimento di un RL dipende in buona misura dalle circostanze e dall'iniziativa dei richiedenti l'asilo, grazie al modello di protezione giuridica della fase di test a ogni richiedente l'asilo è assegnato un RL che svolge il proprio ruolo in base al caso che gli è stato attribuito. Il RL assegnato può anche assicurare sistematicamente che i RI per i quali nella procedura ampliata è prevista l'assistenza giuridica siano messi in contatto con un RL di libera scelta. Conclusione: la protezione giuridica è più sistematica e completa.

Buona qualità uniforme delle decisioni: la consapevolezza nella SEM che, svolgendo le funzioni di RL, una persona competente in materia e che agisce nell'interesse del RI analizza i contenuti della bozza di decisione e della decisione e le valuta dal punto di vista giuridico, e la necessità di tenere conto di tale giudizio, incide positivamente sulla qualità delle decisioni della SEM.

Sgravio fase di ricorso: le esperienze maturate nella fase di test indicano che viene interposto un numero considerevolmente inferiore di ricorsi, quelli che sono presentati vengono condotti in maniera più mirata e i relativi atti presentano una qualità buona se non addirittura ottima. Grazie al coinvolgimento dei RL nella procedura di prima istanza è possibile individuare tempestivamente e talvolta eliminare già in questo stadio eventuali errori. Tutto ciò comporta uno sgravio dell'operatività del Tribunale amministrativo federale. Occorre però osservare che in caso di adozione a livello nazionale del modello di protezione giuridica, il carico complessivo di lavoro per il Tribunale amministrativo federale aumenterà nonostante l'attesa diminuzione del tasso di ricorsi, poiché si dovrà decidere entro tempi più brevi in ordine a un numero complessivamente maggiore di ricorsi provenienti dai centri federali, il che solleva dubbi circa la capacità di far fronte alle fluttuazioni a questo livello.

Sostenibilità e trasferibilità: il buon esito dell'eventuale adozione in tutta la Svizzera del modello di protezione giuridica dipenderà da numerosi dettagli. L'accurata pianificazione e l'affiancamento

da parte dei diversi soggetti coinvolti, in particolare del committente (SEM) o del futuro fornitore di servizi (CG dei centri federali), dovrebbero fundamentalmente garantire l'attuabilità e la sostenibilità del modello di protezione giuridica. Sarà tuttavia importante fare in modo, mediante l'adeguata modulazione dei contratti con il fornitore di servizi e l'attuazione di iniziative formative, che si tengano nella dovuta considerazione le esperienze maturate nella fase di test e che queste possano quanto più possibile essere trasferite ai nuovi centri federali.

Conclusioni: consulenza e rappresentanza legale sono un elemento essenziale del riassetto del settore dell'asilo, che accresce la legalità, l'efficienza, la credibilità e l'accettazione del sistema d'asilo.