



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Migration BFM
Direktionsbereich Planung und Ressourcen

Berna, febbraio 2015

Valutazione della fase di test

Sintesi dei risultati intermedi

Indice

1	Introduzione	3
1.1	Riassetto del settore dell'asilo	3
1.2	Fase di test	3
1.3	Valutazione	4
2	Quesiti, iter procedurale e metodologia	6
2.1	Quesiti relativi alla valutazione della fase di test	6
2.2	Iter procedurale e metodologia	6
2.3	Riserva metodologica	8
3	Risultati intermedi della valutazione della fase di test	9
3.1	Accelerazione della procedura d'asilo.....	9
3.1.1	Casi attribuiti, fasi e composizione	9
3.1.2	Procedure portate a termine e decisioni	10
3.1.3	Durata delle procedure.....	10
3.1.4	Partenze ed esecuzioni	11
3.1.5	Fruitori del soccorso di emergenza.....	12
3.2	Qualità delle procedure d'asilo	13
3.2.1	Qualità delle decisioni	13
3.2.2	Protezione giuridica.....	13
3.2.3	Valutazione medica	14
3.2.4	Ricorsi	14
3.2.5	Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno	15
3.2.6	Effetti sui collaboratori della SEM.....	16
4	Conclusioni	17

1 Introduzione

1.1 Riassetto del settore dell'asilo

Nel suo messaggio sul riassetto del settore dell'asilo del 3 settembre 2014¹ il Consiglio federale propone una serie di misure per accelerare le procedure d'asilo a fronte di una garanzia di equità e legalità e conseguire così risparmi sui costi a medio termine.

La maggioranza delle procedure d'asilo deve concludersi celermente, con decisione passata in giudicato, all'interno dei **centri regionali della Confederazione**. A tale scopo i **principali soggetti coinvolti nella procedura d'asilo** devono lavorare **nello stesso luogo** (in particolare gli addetti all'alloggiamento dei richiedenti l'asilo, il personale della SEM responsabile dei processi chiave della procedura d'asilo, i rappresentanti legali e gli addetti alla consulenza per il ritorno). Le procedure devono inoltre svolgersi rapidamente secondo un calendario predefinito (**procedura cadenzata**).

Per svolgere le procedure celeri in maniera equa e conforme ai principi dello stato di diritto, occorre riconoscere ai richiedenti l'asilo, come misura di accompagnamento, il diritto di avvalersi gratuitamente della **consulenza** sulla procedura d'asilo e della **rappresentanza legale gratuita**. I richiedenti l'asilo devono inoltre essere informati tempestivamente e in dettaglio sull'**offerta di aiuti al ritorno** disponibile.

Il riassetto del settore dell'asilo persegue i seguenti obiettivi:

- svolgere le procedure d'asilo rapidamente e nel rispetto dello Stato di diritto;
- continuare a garantire la **tutela delle persone bisognose di protezione ed integrarle** quanto prima in Svizzera;
- **ridurre gli incentivi** a depositare domande d'asilo manifestamente infondate e lottare contro gli abusi nel settore dell'asilo;
- potenziare in modo durevole la **credibilità del settore dell'asilo**

1.2 Fase di test

L'efficacia della nuova procedura d'asilo cadenzata è testata nell'ambito di una fase pilota e a tale scopo la SEM ha aperto un nuovo centro di procedura a Zurigo nella Förrlibuckstrasse. La cosiddetta **fase di test** ha preso il via il 6 gennaio 2014 e durerà almeno fino al 28 settembre 2015². I richiedenti l'asilo che sono stati attribuiti alla fase di test secondo il principio di casualità³, sono alloggiati nella vicina area Juch della città di Zurigo che dispone di circa 300 letti. Ogni anno i circa 30 collaboratori della SEM trattano durante la fase di test all'incirca 1.300 - 1.400 domande d'asilo.

¹ Messaggio concernente la modifica della Legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014, FF 2014 6917.

² Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del 4 settembre 2013 (Ordinanza sulle fasi di test, OTest), RS 142.318.1.

Con la modifica della Legge sull'asilo del 26 settembre 2014 (*Proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo*, RS 14.025) è stato deciso di **prorogare la fase di test al massimo fino al 28 settembre 2019**.

³ Non vengono assegnati alla fase di test (1) i richiedenti che hanno già affrontato una procedura d'asilo in Svizzera con esito negativo (domande presentate per la seconda volta e istanze di riesame), (2) i richiedenti con procedura in corso, (3) i richiedenti che devono rispettare un periodo di attesa di 3 anni, in conformità all'art. 8 cpv. 3bis LAsi, (4) le persone che dopo il trasferimento Dublino rimpatriano prima dello scadere di 6 mesi e (5) le persone i cui familiari hanno già una procedura d'asilo in corso in un Cantone (unità della famiglia).

I nuovi richiedenti l'asilo che giungono nella fase di test devono ora affrontare innanzitutto una **fase preparatoria** della durata massima di 21 giorni (per i casi Dublino massimo 10 giorni) finalizzata a svolgere gli accertamenti preliminari richiesti dalla procedura d'asilo, a informare esaurientemente i richiedenti l'asilo sui diritti loro spettanti e i doveri richiesti durante la procedura, a indurli se possibile a rimpatriare volontariamente e a fornir loro una consulenza mirata oltre che ad assegnare loro un rappresentante legale per la preparazione della procedura. In questa fase si svolgono inoltre le attività di registrazione già previste nell'attuale procedura dei centri di registrazione e procedura (CRP), come ad esempio l'esecuzione delle necessarie valutazioni mediche, l'analisi delle impronte digitali (dattiloscopia) e il relativo confronto con le banche dati nazionali (AFIS) e internazionali (Eurodac), l'accertamento dell'età, la raccolta di dati personali, la conservazione e l'analisi dei mezzi di prova e lo svolgimento di un primo interrogatorio sommario.

Al termine della fase preparatoria, le domande d'asilo sono attribuite a tre diverse procedure e svolte secondo uno specifico calendario:

- (1) **procedura celere** (quota pianificata nel messaggio: 20%): le domande d'asilo per le quali dopo l'audizione non sono necessari ulteriori accertamenti, devono essere trattate in procedura celere secondo un calendario predefinito. Le domande d'asilo trattate in procedura celere devono portare a una decisione passata in giudicato entro 110 giorni e, in caso di decisione negativa, all'esecuzione dell'allontanamento;
- (2) **procedura Dublino** (quota pianificata nel messaggio: 40%): come avviene già oggi, i casi Dublino per i quali è competente un altro Stato europeo, non prevedono lo svolgimenti di audizioni. Viene tuttavia effettuato un primo interrogatorio e concesso il diritto di audizione. Prima della decisione Dublino occorre comunque attendere la risposta del competente Stato Dublino in merito alla domanda di presa in carico o ripresa in carico.
- (3) **procedura ampliata** (quota pianificata nel messaggio: 40%): La procedura ampliata si applica in particolare alle domande d'asilo per le quali non può essere presa una decisione subito dopo l'audizione poiché sono necessari ulteriori chiarimenti. data la sua complessità, la procedura ampliata si svolge al termine della fase preparatoria e dell'audizione, al di fuori della fase di test, presso la sede centrale della SEM a Bern-Wabern. Coloro che presentano domanda nella procedura ampliata sono alloggiati, come avvenuto finora, nei Cantoni.

I collaboratori della SEM addetti a tutte le procedure della fase di test si trovano sullo stesso piano dello stesso edificio. Anche gli altri soggetti significativi coinvolti nella procedura d'asilo - soprattutto consulenti e rappresentanti legali ma anche addetti alla consulenza per il ritorno - si trovano nello stesso edificio, separati comunque fisicamente dai collaboratori della SEM, essendo distribuiti su diversi piani.

1.3 Valutazione

L'Ordinanza sullo svolgimento delle fasi di test del 4 settembre 2013⁴ prevede che la SEM proceda a una valutazione della fase di test per il Dipartimento di giustizia e polizia. La fase di test è in tale ambito sottoposta a costante valutazione da parte di quattro soggetti esterni incaricati dalla SEM⁵.

⁴ *Articolo 8 dell'ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del 4 settembre 2013* (Ordinanza sulle fasi di test, OTest), RS 142.318.1.

⁵ Inoltre un gruppo di accompagnamento, composto da esperti dei Cantoni e delle organizzazioni specializzate,

Il presente rapporto illustra i risultati intermedi della valutazione per il periodo che va dall'1 gennaio al 31 ottobre 2014. I risultati definitivi della valutazione saranno disponibili entro la fine del 2015 e potranno quindi confluire nel riassetto del settore dell'asilo.

ha il compito di analizzare i risultati ottenuti nella fase di test e di formulare raccomandazioni per la successiva attuazione.

2 Quesiti, iter procedurale e metodologia

2.1 Quesiti relativi alla valutazione della fase di test

La valutazione della fase di test intende fornire informazioni dettagliate sull'accelerazione delle procedure d'asilo e sull'efficacia del nuovo servizio di consulenza e rappresentanza legale ma anche indicazioni sull'organizzazione definitiva del riassetto del settore dell'asilo. Contemporaneamente, i risultati della valutazione accompagnatoria porteranno a un'ottimizzazione delle procedure già durante la fase di test.

La valutazione della fase di test si basa da un lato su un'analisi economico-gestionale volta a verificare soprattutto gli effetti dell'accelerazione e l'economicità delle nuove procedure e, dall'altro lato, su un'analisi qualitativa che valuta gli effetti del riassetto - incluso il nuovo servizio di consulenza e rappresentanza legale - sulla qualità della procedura.

In particolare l'**analisi economico-gestionale** della fase di test intende chiarire,

- se e quanto, a seconda del tipo di procedura, gli iter procedurali impiegati nella fase di test (con particolare riguardo alla procedura cadenzata) contribuiscano effettivamente a una decisiva accelerazione delle procedure d'asilo e dell'esecuzione (durata delle procedure);
- quali risparmi (importi forfettari globali, ecc.) si ottengano grazie all'accelerazione rispetto alla procedura finora adottata;
- quali costi aggiuntivi (rispetto agli iter procedurali attuali) vengano generati dalla procedura celere (ad es. un maggior impiego di personale);
- se, con riferimento alla fase di test, i risparmi siano sufficienti a coprire i maggiori investimenti e i maggiori costi di gestione di tale fase;
- se l'eventuale introduzione definitiva di questi iter procedurali rappresenti veramente la strada giusta verso una significativa e apprezzabile ottimizzazione del sistema dell'asilo.

La **valutazione qualitativa** della fase di test intende chiarire,

- se i nuovi servizi di consulenza e rappresentanza legale garantiscono procedure d'asilo eque nonostante l'accelerazione degli iter;
- che influenza esercita la procedura celere sulla qualità delle decisioni;
- se e in che misura la consulenza e la rappresentanza legale comportano un incremento dei ricorsi non fondati (falsi incentivi);
- che effetti produce il servizio di consulenza per il ritorno sulla volontà di rimpatrio dei richiedenti l'asilo;
- che effetti produce la nuova procedura sull'esecuzione degli allontanamenti.

2.2 Iter procedurale e metodologia

La SEM ha commissionato quattro mandati esterni per la valutazione della fase di test. I mandati 1 e 2 vertono sull'analisi economico-gestionale della fase di test, i mandati 3 e 4 si occupano invece della sua valutazione qualitativa.

Nell'ambito del **mandato** di valutazione 1 viene eseguita un'**analisi quantitativa** dettagliata **della fase di test** allo scopo di stabilire se e in che misura si possa conseguire, con l'introduzione dei nuovi iter procedurali, una rilevante e apprezzabile ottimizzazione della procedura d'asilo. Attraverso il **calcolo dell'economicità del riassetto del settore**

dell'asilo si intende inoltre identificare e quantificare i fattori di costo e le potenzialità di risparmio sui costi delle procedure d'asilo durante l'esercizio regolare e la fase di test. Dato il limitato numero di casi registrato nel periodo in esame, in particolare per quanto riguarda la procedura ampliata, al momento attuale non si può ancora formulare alcuna valutazione affidabile sull'economicità del riassetto del settore dell'asilo. Non appena sarà disponibile un'adeguata quantità di dati di base si provvederà a effettuare il calcolo dell'economicità.

Come nel Messaggio del 3 settembre 2014, da un lato si sono considerate come base di comparazione con la fase di test le durate medie dell'esercizio regolare negli anni 2011/2012; dall'altro lato è stato svolto un **confronto tra l'esercizio regolare e la fase di test** nel periodo oggetto del rapporto (1 gennaio - 31 ottobre 2014). Per eliminare in questo "confronto 1 a 1" qualsiasi distorsione legata all'evasione di casi di vecchia data presenti nell'esercizio regolare si sono utilizzati esclusivamente casi con domanda e decisione rientranti nel periodo oggetto del rapporto. La base comparativa per le procedure celeri nella fase di test è data dai casi con priorità 1 dell'esercizio regolare (detratti i casi per i quali sono necessari ulteriori accertamenti). La base comparativa per le procedure ampliate nella fase di test è data invece dai casi con priorità 2 dell'esercizio regolare (a cui si aggiungono i casi con priorità 1 che richiedono ulteriori accertamenti).

Il **mandato 2** ha una funzione formativa perché ha il compito di identificare gli eventuali punti deboli della fase di test e indicare le potenzialità di miglioramento. In particolare vengono analizzati e ottimizzati i **processi** che si svolgono durante la fase di test (ossia la cooperazione tra la centrale, i CPR, i Cantoni e il TAF della fase di test), la **struttura organizzativa** e l'**interazione tra i vari soggetti** coinvolti nella fase di test ma anche i **flussi di dati** generati durante questa fase. Sotto l'aspetto metodologico questo mandato si basa su un'analisi dettagliata dell'organizzazione dei processi, l'analisi quantitativa dei dati e su svariate interviste e workshop volti a identificare i campi d'azione e gli approcci migliorativi.

Va precisato che le misurazioni inerenti alla durata delle procedure, riportate nei mandati 1 e 2, mostrano talora valori lievemente divergenti e non paragonabili direttamente a causa di differenti approcci metodologici (vale a dire l'utilizzo di punti di analisi e quantità di casi differenti) ma che in definitiva giungono comunque alle stesse conclusioni.⁶

Nell'ambito del **mandato 3** vengono analizzati gli **aspetti qualitativi della fase di test**, in particolare inerenti alla fornitura dei servizi e agli effetti della procedura, all'esecuzione, alla consulenza per il ritorno e alle valutazioni mediche. Dal punto di vista metodologico l'analisi si fonda sull'osservazione della procedura durante la fase di test, sui colloqui guidati con i soggetti coinvolti e sulla valutazione di decisioni negative in materia di asilo, scelte a caso tra quelle assunte nell'ambito dell'esercizio regolare e della fase di test.

Nel **mandato 4** vengono infine analizzati l'**efficienza**, l'**effetto** (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 comprensibilità, accettabilità e credibilità della procedura. A tale scopo sono state fatte osservazioni sulle procedure, condotte analisi dei dossier e tenuti colloqui con i soggetti coinvolti nella fase di test, soprattutto con i collaboratori della SEM e i rappresentanti legali. Sono stati inoltre tenuti focus-group con richiedenti l'asilo.

⁶ Ad esempio nel mandato 1 le durate delle procedure sono state considerate fino al passaggio in giudicato, mentre nel mandato 2 fino all'esecuzione. In entrambi i mandati si registra un'accelerazione delle procedure nella fase di test rispetto all'esercizio regolare.

2.3 Riserva metodologica

Il presente rapporto illustra i risultati intermedi per il periodo che va dall'1 gennaio al 31 ottobre 2014. Va sottolineato che dato il limitato numero di casi registrati nel periodo in esame e visto che molti processi non sono stati ancora portati completamente a termine nella fase di test, al momento sarebbe **premature formulare una valutazione definitiva sul riassetto del settore dell'asilo**.

Risultati più articolati, riferiti a una base di dati più ampia, saranno disponibili nel rapporto definitivo a fine 2015.

3 Risultati intermedi della valutazione della fase di test

In questo capitolo sono presentati i risultati intermedi più significativi connessi con la valutazione della fase di test, analizzando innanzitutto i risultati quantitativi riferiti all'accelerazione della procedura d'asilo (paragrafo 3.1) ed esaminando infine il livello qualitativo della procedura d'asilo durante la fase di test (paragrafo 3.2).

3.1 Accelerazione della procedura d'asilo

3.1.1 Casi attribuiti, fasi e composizione

Complessivamente, nel periodo oggetto del rapporto, vale a dire dall'1 gennaio al 31 ottobre 2014, sono state presentate 17.941 **domande d'asilo**⁷. Di queste, 1.256 sono state gestite nell'ambito della fase di test.

Al 31 ottobre 2014 il 66% (829 casi su 1.256) dei casi attribuiti alla fase di test era stato **portato a termine** (vedi tabella 1). I 427 casi non evasi nella fase di test al momento dell'analisi si trovavano in una delle fasi procedurali⁸.

Tabella 1: Numero di casi attribuiti ed evasi nell'esercizio regolare e nella fase di test fino al 31.10.2014

Fase di test	Numero di casi
Casi attribuiti	1.256
di cui portati a termine (comprese partenze non controllate, stralci)	829
Di cui pendenti	427

Dei 1.256 casi attribuiti alla fase di test, fino al 31 ottobre 2014 1.168 avevano completato la **fase preparatoria**, 540 la **fase cadenzata**, 372 la **fase di ricorso** e 241 la **fase esecutiva**. 829 casi erano stati conclusi e 93 risultavano ancora pendenti (v. tabella 2).

Dei 1.168 casi che avevano completato la fase preparatoria, 540 hanno poi portato a termine anche la fase cadenzata. I restanti 628 casi rientrano in gran parte nella procedura Dublino o riguardano persone le cui procedure d'asilo sono state stralciate a seguito di partenza non controllata o partenza volontaria.

Tabella 2: Fasi completate nella fase di test al 31.10.2014

Fasi completate durante la fase di test :	Numero di casi
Fase preparatoria	1.168
Fase cadenzata	540
Fase di ricorso	372
Fase esecutiva	241

Quanto alla **composizione per categorie**, si può affermare che vi sono stati scostamenti

⁷ In totale, stando alle statistiche sull'asilo, le domande presentate sono state 21.796. La differenza riguarda le domande non presentate attraverso un CRP (nascite, ricongiungimenti familiari ecc.) e non considerate in questa sede.

⁸ Nella metà circa dei casi pendenti nella fase di test si tratta di casi nella procedura ampliata, i quali, una volta svolta l'audizione, non vengono trattati nella fase di test bensì dalla centrale a Berna-Wabern con alloggio nei cantoni.

rispetto alle quote programmate nel messaggio (40% procedure Dublino, 20% procedure celeri, 40% procedure ampliate, per domande e decisioni, v. tabella 3). Nel 2014 le difficoltà nell'attuazione dell'Accordo di Dublino hanno fatto sì che si sono potuti concludere meno casi Dublino con procedura Dublino.⁹ I casi ove non è stato possibile svolgere una procedura Dublino sono stati trasferiti nella procedura nazionale. Pertanto nel 45,5% dei casi si è potuta avviare una procedura OUT Dublino (quota di casi attribuiti alla fase di test) e solo nel 31,4% dei casi è stata pronunciata una decisione di non entrata nel merito (quota di pratiche evase nella fase di test). La quota di decisioni con procedura celere è salita al 34,3%. Nel 22,2% dei casi con procedura ampliata si è registrata la partenza nella fase di test. Nel 12,2% dei casi non è stato possibile effettuare un'associazione precisa a seguito di stralci e per altri motivi.

Tabella 3: Composizione delle domande d'asilo nella fase di test per categorie di casi al 31.10.2014

Categorie di casi	Quota programmata	Quota effettiva	Numero di casi
Procedura Dublino: richieste OUT	40%	45,5%	571
Procedura Dublino: NEM Dublino	40%	31,4%	334
Procedura celere: pratiche evase	20%	34,3%	365
Procedura ampliata: uscita	40%	22,2%	236
Altro (stralci ecc.)	-	12,2%	130
Totale	100%	100%	1.065

NB: La quota di procedure Dublino avviate è calcolata sui casi attribuiti alla fase di test. Le altre quote sono calcolate sulla base delle pratiche evase in prima istanza durante il periodo oggetto del rapporto, in quanto solo all'atto della decisione risulta chiaro a quale categoria un caso appartenga. Un confronto diretto con l'esercizio regolare è possibile solo per la procedura Dublino.

3.1.2 Procedure portate a termine e decisioni

Le procedure - complessivamente 829 - portate a termine durante la fase di test sono composte da 130 stralci, 119 concessioni dell'asilo, 334 NEM Dublino e 246 decisioni negative (in parte con ammissione provvisoria) e NEM in procedura nazionale (v. tabella 4).

Tabella 4: Decisioni e quota di ricorsi nella fase di test al 31.10.2014

Decisioni e quota di ricorsi	Numero di casi / Quota
Stralci	130
Concessioni dell'asilo	119
NEM Dublino	334
Decisioni negative (anche con ammissione provvisoria) e altre NEM	246
Totale procedure portate a termine	829
di cui impugnabili	580
Ricorsi	88
Quota di ricorsi rispetto alle decisioni impugnabili	15,2%

3.1.3 Durata delle procedure

Nella valutazioni del **raggiungimento degli obiettivi nella fase di test** occorre operare una distinzione tra le fasi dirette dalla SEM (fase preparatoria e fase cadenzata) e le fasi

⁹ Nel 2014 in Italia si sono avute difficoltà nella registrazione di richiedenti l'asilo sbarcati e di conseguenza problemi nello svolgimento di procedure OUT Dublino.

dipendenti da altri soggetti (fase di ricorso e fase esecutiva). Nelle procedure Dublino i tempi prescritti per la fase preparatoria (10 giorni) sono stati superati di 5,6 giorni (v. tabella 6). Per le procedure celeri e le procedure ampliate, la fase preparatoria è durata 2,8 giorni più della durata prevista, pari a 21 giorni. Nella fase cadenzata la durata di 7,3 giorni è stata invece inferiore alla durata prevista di 10 giorni. La fase di ricorso è durata mediamente 10,6 giorni, ma questo valore esprime una media di tutte le procedure, vale a dire con e senza ricorso. Le procedure di ricorso concluse sono durate in media 19 giorni.

Un **confronto tra la durata delle procedure nell'esercizio regolare e nella fase di test** indica che nella fase di test è stata ottenuta un'accelerazione di circa 17 giorni per la procedura Dublino (fino al passaggio in giudicato), circa 20 giorni per la procedura celere (fino al passaggio in giudicato) e circa 76 giorni per la procedura ampliata (fino al termine della fase preparatoria, compresa l'audizione). Le procedure completate durante la permanenza nei CRP (esercizio regolare) o nella fase di test a Zurigo, cioè quelle che non vengono trasferite ai Cantoni prima della conclusione della procedura, hanno durata pressoché identica. Nella fase di test si ottiene, invece, un significativo effetto di accelerazione perché nell'ambito della fase di test gran parte dei casi si conclude nel centro della Confederazione. Invece nell'esercizio regolare molti casi non possono essere portati a termine nei CRP e quindi devono essere attribuiti ai Cantoni.

Se, come nel Messaggio del Consiglio Federale del 3 settembre 2014, si utilizzano quale **base di comparazione le durate delle procedure** degli anni 2011/2012, l'effetto di accelerazione nella fase di test rispetto all'esercizio regolare è pari a circa 363 giorni per la procedura Dublino (fino al passaggio in giudicato) e circa 259 giorni per la procedura celere (fino al passaggio in giudicato).

Il diverso effetto di accelerazione della fase di test a seconda della base di comparazione è riconducibile a sostanziali **migliorie operative introdotte nell'esercizio regolare** dal 2012. Ad esempio all'esercizio regolare sono state assegnate, per un periodo limitato, maggiori risorse umane, che hanno potuto essere impiegate per ridurre le pendenze e accelerare in media le procedure. Perciò la differenza tra esercizio regolare e fase di test diminuisce, pur riuscendo a mettere a segno un'accelerazione.

Data la molteplicità di soggetti da coordinare e del carente supporto di soluzioni informatiche, l'attività di **programmazione**, vale a dire l'assegnazione interna delle risorse e la pianificazione degli interventi, è al momento uno dei **punti deboli** della fase di test, cosa che determina ritardi nello svolgimento del primo interrogatorio.

3.1.4 Partenze ed esecuzioni

Fino a oggi, nel 43% dei casi portati a termine nella fase di test gli interessati sono partiti dal centro in maniera controllata o non controllata, di conseguenza non c'è stata nessuna attribuzione ai Cantoni (vedi Tabella 5). Il valore-obiettivo in questi casi è il 60%. La differenza è riconducibile all'attuale notevole quota di persone che ottengono il diritto a rimanere in Svizzera.

Tabella 5: Esecuzioni e partenze durante la fase di test al 31.10.2014

Esecuzioni e partenze durante la fase di test	Fase di test		Esercizio regolare	
	Numero di casi	Quota effettiva	Numero di casi	Quota effettiva
Totale dei casi in partenza da centri o CRP, cioè senza "attribuzione" a un Cantone	502	43,0%	1.684	31,0%
di cui partenze controllate	159	13,7%	523	9,6%
di cui partenze non controllate ("entrata in clandestinità")	273	23,5%	652	12,0%
Altre tipologie di partenze	70	6,0%	509	9,4%
Dettaglio trasferimenti Dublino da centro/CRP				
Numero di trasferimenti Dublino	50	4,3%	46	0,8%
Dettaglio partenze volontarie da centro/CRP				
Numero di partenze volontarie (sottoinsieme delle partenze controllate)	113	9,2%	468	8,6%
Dettaglio entrate in clandestinità da centro o CRP prima o dopo la decisione di asilo				
Numero di partenze non controllate (entrata in clandestinità) prima della decisione di asilo	142	12,2%	550	10,1%
Numero di partenze non controllate (entrata in clandestinità) dopo la decisione di asilo	131	11,3%	102	1,9%

Osservazione: tutte le quote sono calcolate sulla base dei casi attribuiti (o delle domande d'asilo presentate) meno i casi pendenti. Nel totale sono comprese anche le persone che hanno ottenuto il diritto a rimanere in Svizzera.

Considerato il numero relativamente alto di **persone partite senza controlli** ("persone entrate in clandestinità") durante la fase di test (23,5% dei casi rispetto al 12% nell'esercizio regolare), si presume che una consulenza tempestiva in vista del ritorno e la consulenza sulle probabilità di esito positivo della procedura d'asilo da parte della rappresentanza legale in fase di test facciano sì che i richiedenti l'asilo possano conoscere meglio e in anticipo l'esito della procedura d'asilo o la mancanza di prospettive in caso di domande d'asilo non motivate. Grazie alla procedura cadenzata inoltre i richiedenti sanno generalmente meglio quando sarà pronunciata la decisione. Di conseguenza possono decidere di partire volontariamente o abbandonano la procedura d'asilo senza controlli. Quanto alle persone che rimpatriano con una partenza non controllata, si osserva in linea generale che il settore dell'asilo ne ottiene, in realtà, uno sgravio finanziario, anche se non è possibile stabilire quante di queste persone abbiano effettivamente lasciato la Svizzera.

3.1.5 Fruttori del soccorso di emergenza

Il monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale viene esaminato con frequenza semestrale. Nel primo semestre 2014, due persone provenienti dalla fase di test hanno fruito del **soccorso di emergenza**, generando un costo complessivo di 6.400 CHF (indicazione del Cantone di Zurigo). Una delle due ha usufruito delle strutture del soccorso di emergenza, ma nel frattempo è stato eseguito il suo allontanamento. L'altra non è stata alloggiata nel Cantone ma ha generato esclusivamente costi relativi all'assistenza sanitaria. Dato il breve periodo di osservazione, tuttavia, queste cifre non consentono ancora di affermare alcunché in merito agli effetti della fase di test sulla fruizione del soccorso di emergenza.

3.2 Qualità delle procedure d'asilo

3.2.1 Qualità delle decisioni

Dati i risultati intermedi raggiunti, in sede di valutazione si è giunti alla conclusione che i tempi stretti con cui si opera nella fase di test non hanno influenzato negativamente la **qualità delle procedure e delle decisioni**. Piuttosto è stato ampiamente sottolineato quanto la **presenza dei rappresentanti legali** (v. paragrafo 0) in tutti gli iter procedurali della fase di test contribuisca a migliorare la qualità.

Infine è stato sottolineato in senso positivo in particolare il fatto che la **prossimità fisica dei soggetti coinvolti nella procedura** costituisce una buona premessa alla possibilità di garantire procedure di buona qualità. I percorsi da coprire per incontrarsi sono brevi, tutti si conoscono e le relazioni sono informali. Si riesce ad abbracciare idealmente con lo sguardo l'intero processo, trasparente e comprensibile per tutti i soggetti coinvolti.

3.2.2 Protezione giuridica

Per garantire procedure celeri corrette ed eque sotto il profilo dello Stato di diritto, ai richiedenti l'asilo viene garantito di beneficiare **di una consulenza gratuita** sulla procedura d'asilo e di una **rappresentanza legale gratuita** quale misura accompagnatoria. Nel complesso i risultati intermedi della seconda fase confermano che il modello di protezione giuridica scelto costituisce un elemento essenziale della procedura in fase di test e contribuisce a migliorare gli aspetti della legalità, dell'efficienza, della credibilità e dell'accettabilità del sistema dell'asilo.

Grazie ai rappresentanti legali assegnati sistematicamente nella fase di test, **i richiedenti l'asilo sono meglio informati** - rispetto a quanto accade nell'esercizio regolare - sullo svolgimento della procedura e sulle chance della propria domanda. È significativo il fatto che molte informazioni siano fornite ai richiedenti l'asilo anche da una fonte indipendente dalle autorità.

Inoltre le informazioni dei consulenti e dei rappresentanti legali contribuiscono a migliorare il grado di **accettabilità della procedura da parte dei richiedenti l'asilo**. È anche emerso dalle interviste che molti richiedenti l'asilo nella fase di test hanno 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 rappresentante legale durante l'intera procedura. Un ulteriore elemento importante per l'accettabilità della procedura da parte dei richiedenti l'asilo è la possibilità di esprimere la propria opinione personale sulla bozza di decisione nell'ambito del parere.

L'assegnazione di un rappresentante legale influisce positivamente sulla **protezione giuridica**. 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 rappresentante legale 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 rappresentante legale che svolge il proprio ruolo in base al caso che gli è stato attribuito.

Molti degli attori interpellati sottolineano anche come l'opera dei rappresentanti legali

influisca positivamente sul **dovere dei richiedenti l'asilo di cooperare**, per quanto alcuni interpellati hanno dichiarato di ravvisare in quest'ambito ulteriori margini di miglioramento. Ad esempio si è potuto osservare come tutti i rappresentanti legali durante il primo colloquio spieghino ai richiedenti l'asilo che sono tenuti a dire la verità durante gli interrogatori. I rappresentanti legali affiancano i richiedenti l'asilo anche nella fase di acquisizione di mezzi di prova.

Vi sono diversi elementi che indicano che la protezione giuridica influisce in linea di massima positivamente anche in sede di **presentazione di ricorsi** e contribuisce a un iter più mirato a tale riguardo.

Diversi collaboratori della SEM hanno affermato che l'opera dei rappresentanti legali ha influito positivamente sull'**uniformazione della prassi decisionale della SEM**. Grazie al fatto che i rappresentanti legali della fase di test hanno una visione globale delle decisioni considerevolmente migliore di quella che si avrebbe dell'esercizio regolare, i rappresentanti legali si accorgono anche se casi analoghi sfociano in decisioni o motivazioni diverse.

Infine diversi collaboratori della SEM e diversi interpreti al servizio della SEM hanno sottolineato come la presenza dei rappresentanti legali conduca a un certo **sgravio** e consenta loro di concentrarsi sul proprio ruolo, anche se a causa dei ruoli differenti possono benissimo verificarsi degli attriti.

3.2.3 Valutazione medica

Indipendentemente dalla fase di test, dall'1 febbraio 2014 è in vigore una **novità riferita alla valutazione medica nell'ambito della procedura d'asilo**, secondo la quale i richiedenti l'asilo devono segnalare i problemi di salute rilevanti ai fini della procedura d'asilo e di allontanamento a loro già noti al momento della presentazione della domanda d'asilo, immediatamente dopo averla presentata e comunque al più tardi in occasione dell'audizione o della concessione del diritto di essere sentiti. Con le novità si intende limitare i ritardi procedurali e di esecuzione facendo in modo che le questioni mediche rilevanti ai fini della procedura e dell'esecuzione siano formulate quanto prima e all'occorrenza siano eseguiti i necessari accertamenti.

Nell'ambito della valutazione medica, il primo periodo della fase di test è stato impiegato per definire le procedure con tutti i soggetti coinvolti e predisporre la modulistica interna. L'applicazione pratica mostra che **manca ancora la definizione di alcune competenze** in materia di finanziamento di determinate prestazioni (redazione di una relazione medica comprensibile anche ai non addetti ai lavori). Non esiste inoltre ancora alcuna indicazione sugli effetti delle valutazioni mediche anticipate.

3.2.4 Ricorsi

Complessivamente, durante la fase di test sono state adottate decisioni impugnabili¹⁰ nei confronti di 580 persone e 88 di esse sono state effettivamente impugnate. Ciò corrisponde a una **quota di ricorsi** del 15,2%, inferiore a quella riscontrata nell'esercizio regolare, nell'ambito del quale nello stesso periodo è stato presentato ricorso avverso il 20,9% delle decisioni impugnabili. Questo può essere un indizio della generale accettazione incontrata dalle decisioni della SEM e del fatto che la consulenza legale fornita in più nella fase di test aumenta ulteriormente il livello di accettazione.

Degli 88 ricorsi presentati durante la fase di test dinanzi al Tribunale amministrativo federale

¹⁰ Vale a dire decisioni negative e di non entrata nel merito relative a tutti i tipi di procedura.

(TAF), 64 sono arrivati a conclusione (v. Tabella 6) con i seguenti esiti: 42 respinti, 5 dichiarati privi di oggetto, 3 accolti, 11 decisioni di non entrata nel merito, 2 rinviati e uno ritirato.

Tabella 6: Ricorsi relativi alla fase di test evasi dal TAF al 31.10.2014

Ricorsi evasi dal TAF	Numero di casi
Respinti	42
Privi di oggetto	5
Accolti	3
Non entrata nel merito	11
Rinviati	2
Ritirati	1
Totale	64

Le cifre sono state allineate con quelle del TAF, anche se quest'ultimo elabora le proprie statistiche in base ai casi e non (come nella tabella di cui sopra) in base alle persone. Secondo le statistiche TAF, è stato presentato ricorso in 59 casi relativi alla fase di test, 44 dei quali sono stati evasi; le procedure di ricorso concluse hanno avuto in media una durata di 19 giorni. Da notare che in 29 casi il ricorso è stato presentato dal rappresentante legale assegnato durante la fase di test, mentre nei restanti casi i richiedenti l'asilo hanno optato per un altro rappresentante legale o hanno presentato ricorso in proprio.

Non è possibile in questa sede effettuare un confronto con le sentenze pronunciate dal TAF nell'ambito dell'esercizio regolare a causa delle caratteristiche completamente diverse delle procedure.

A causa del basso numero di casi riguardanti ricorsi nella fase di test, è possibile formulare valutazioni attendibili solo in misura limitata. La bassa percentuale di ricorsi e il loro successo relativo sono però segnali del fatto che i ricorsi vengono fondamentalmente presentati in modo più mirato grazie al **servizio di protezione giuridica** nella procedura della fase di test.

Nella decisione se si debba procedere al ricorso o no, i rappresentanti legali fanno riferimento al principio del doppio controllo, ossia il confronto reciproco con altri rappresentanti legali. A causa della scarsità delle risorse disponibili, l'attuazione su larga scala del principio del doppio controllo non funziona comunque sempre al meglio. La qualità dei ricorsi della rappresentanza legale è in linea di principio considerata solida, cosa a cui ha contribuito anche la nuova funzione del consulente specializzato nell'ambito della rappresentanza legale.

3.2.5 Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno

Nella fase di test i richiedenti l'asilo vengono informati precocemente e in maniera esauriente sull'attuale **offerta di aiuti al ritorno**. I collaboratori del servizio di consulenza per il ritorno del Cantone di Zurigo e gli specialisti della fase del ritorno della direzione della SEM operano insieme sul posto. Il loro compito consiste nel fornire attivamente informazioni nel centro di accoglienza circa l'opzione del ritorno autonomo, offrire un servizio di consulenza a bassa soglia e non impegnativo e cooperare nell'organizzazione della partenza (fornire supporto nel procurare i documenti necessari, accertare il bisogno di assistenza medica, prendere contatto con l'ambasciata, prenotare il volo).

169 richiedenti l'asilo hanno preso contatto, durante la fase di test, con il servizio di consulenza per il ritorno e condotto almeno un colloquio. 107 persone sono partite

usufruendo dell'aiuto al ritorno. La **quota dei richiedenti l'asilo effettivamente partita usufruendo dell'aiuto al ritorno è più alta nella fase di test (9%)** rispetto all'esercizio regolare (4%).

Inoltre, delle 107 persone partite usufruendo dell'aiuto al ritorno, circa il **72% si era deciso a farlo già nella fase preparatoria**, il che si spiega per via degli incentivi finanziari diversi nei due sistemi. Nella fase di test viene proposto un **sistema decrescente di aiuto al ritorno**, che parte con un aiuto di 2.000 CHF per le partenze in fase preparatoria e cala progressivamente nelle fasi successive. Nell'esercizio regolare, invece, è offerto esclusivamente un aiuto al ritorno di 500 CHF.

3.2.6 Effetti sui collaboratori della SEM

L'attività operativa nel settore dell'asilo, anche e soprattutto stanti le indicazioni quantitative prescritte per la fase di test, è spesso impegnativa e faticosa per i collaboratori della SEM e per i collaboratori esterni (interpreti, rappresentanti legali, etc.). I collaboratori sono infatti soggetti a **ritmi di lavoro serrati** nella fase di test.

Gli specialisti della fase preparatoria conducono in periodi di punta anche quattro primi interrogatori al giorno. Alcuni collaboratori ne risultavano pertanto eccessivamente caricati. Gli specialisti dei CRP ritengono che l'attività svolta nella fase preparatoria sia meno allettante di quella eseguita nei CRP perché gli specialisti nei CRP hanno maggiore spazio di manovra nella gestione dei tempi e dei contenuti del primo interrogatorio e oltre al primo interrogatorio possono svolgere anche audizioni e redigere decisioni.

La direzione della fase di test ha reagito ai risultati sopra illustrati. Oggi gli addetti alla fase preparatoria si occupano (in misura limitata) anche delle audizioni e della redazione delle decisioni. Ulteriori misure sono in fase di preparazione.

4 Conclusioni

Considerati i risultati intermedi finora raggiunti in sede di valutazione esterna si giunge alla conclusione che la **fase di test funziona regolarmente**.

La fase di test, per quanto misurabile, ha determinato un'**accelerazione delle procedure** rispetto all'esercizio regolare, sebbene in misura leggermente minore rispetto a quanto originariamente ipotizzato. L'analisi della fase di test fino alla fine di ottobre 2014 dimostra che con il riassetto del settore dell'asilo si può conseguire un'accelerazione delle procedure. Una notevole accelerazione presuppone che le procedure siano svolte con tutti gli attori "sotto un unico" senza dover necessariamente effettuare attribuzioni ai Cantoni. Il riassetto del settore dell'asilo contribuirà a ricondurre "**sotto un unico tetto**" una percentuale maggiore di queste **procedure** grazie a maggiori capacità di alloggio a livello federale. Un ulteriore fattore di accelerazione si è rivelato essere il "**cadenzamento**" della **procedura d'asilo**.

Nel settore delle **esecuzioni** si può affermare che i richiedenti lasciano la fase di test più velocemente rispetto all'esercizio regolare con partenze controllate o non controllate. Non è ancora possibile esprimere un giudizio definitivo sugli effetti a lungo termine dell'alto numero di persone entrate in clandestinità.

L'attività di **protezione giuridica** recentemente introdotta contribuisce a migliorare gli aspetti della legalità, dell'efficienza, della credibilità e dell'accettabilità della procedura d'asilo nella fase di test. L'accelerazione della procedura non ha avuto ripercussioni negative sulla **qualità delle decisioni**. Inoltre nella fase di test è stata osservata una **bassa quota di ricorsi**. L'informazione precoce e esauriente e l'attività di consulenza sull'attuale **offerta di aiuti al ritorno** durante la fase di test hanno determinato una maggiore fruizione degli aiuti stessi.

L'esigenza di ottimizzare ulteriormente i processi durante la fase di test si riscontra soprattutto nell'ambito della **programmazione** (vale a dire dell'assegnazione interna delle risorse e della pianificazione degli interventi) e delle **valutazioni mediche**. Nello sviluppo dell'attuale **strategia delle risorse umane** nella fase di test occorre inoltre fare attenzione a rendere equamente attrattivi i vari profili professionali operanti in tutte le fasi procedurali.

Per quanto riguarda la **rappresentanza legale** occorre verificare in che misura si potrebbe limitare la presenza dei rappresentanti legali durante il primo interrogatorio a quei casi nei quali si può prevedere un valore aggiunto per gli interessati. Vanno inoltre chiariti i compiti, la qualificazione e la retribuzione dei rappresentanti legali che agiscono come persone di fiducia di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati.

Va infine sottolineato che dato il limitato numero di casi registrati nel periodo in esame (soprattutto nella procedura ampliata) e visto che molti processi non sono stati ancora portati completamente a termine nella fase di test, al momento sarebbe **premature formulare una valutazione definitiva sul riassetto del settore dell'asilo**. Risultati più articolati, riferiti a una base di dati più ampia, saranno disponibili nel rapporto definitivo a fine 2015.