

Valutazione della fase di test – Analisi economico-gestionale (mandato 2)

Rapporto intermedio (versione sintetica)

Versione aggiornata all'11 dicembre 2014



Egger, Dreher & Partner AG

Aarberggasse 30 • 3011 Bern • Tel: 031 318 30 40 • Fax: 031 318 30 50 • info@ed-partner.ch

Änderungskontrolle:

Version	Datum	Grund	ErstellerIn
V_2.02	1.12.2014	Erste Fassung	Marcel Egger
V_2.04	11.12.2014	Überarbeitung nach Prüfung der Stellungnahmen	Marcel Egger

Genehmigt:

Version	Datum	Gremium/Name	Bemerkungen

Indice

1	Introduzione	3
2	Piano di valutazione	3
3	Risultati.....	4
3.1	Caratteristiche di base della fase di test.....	4
3.2	Cooperazione tra gli addetti delle diverse fasi e i responsabili delle varie funzioni nella fase di test.....	5
3.3	Potenzialità di miglioramento gestionale	10
3.4	Durata delle procedure e iter procedurali	12
4	Considerazioni finali	21

Sintesi

Con il mandato di valutazione 2 si intende valutare i processi, le strutture e i flussi di dati della fase di test.

Processi e strutture

Considerato che alla fase di test partecipa un gran numero di soggetti, è importante che i processi di interfacciamento funzionino efficacemente, cosa che nella maggior parte dei casi avviene già oggi. I problemi maggiori si riscontrano nell'ambito della programmazione del primo interrogatorio e delle audizioni e in relazione alla cooperazione e alla demarcazione tra fase preparatoria e fase cadenzata. Pareri discordi vigono invece ancora in relazione alla necessità o meno che il rappresentante legale partecipi al primo interrogatorio.

Procedure evase e partenze

Per quanto riguarda le persone sottoposte a procedura nazionale (ossia i casi non Dublino), nella fase di test viene pronunciata una decisione in breve tempo in un numero di casi nettamente superiore rispetto all'esercizio regolare: per la categoria di casi con "priorità 1" nella fase di test è stata infatti pronunciata una decisione per il 69% di tutte le domande presentate da gennaio 2014. A parità di popolazione, nell'esercizio regolare si arriva a una quota del 55%. Se si considerano tuttavia non solo i casi con priorità 1 ma tutti i casi non Dublino, allora lo scarto è ancora maggiore. Nella fase di test è stata infatti pronunciata una decisione nel 70% di questi casi rispetto al 27% dell'esercizio regolare. A ciò si aggiunge che anche la percentuale di casi non Dublino che, in seguito a decisione negativa, rimpatriano con partenza controllata, è leggermente più alta nella fase di test. Viceversa anche la quota delle partenze non controllate è più alta in relazione a questi casi.

Per i casi Dublino lo scenario è diverso: mentre il numero di decisioni e di partenze controllate è pressoché identico nella fase di test e nell'esercizio regolare, si osserva una significativa differenza soprattutto per quanto riguarda le partenze non controllate. Nella fase di test, i casi di persone entrate in clandestinità nel periodo esaminato sono stati infatti pari a più del doppio di quelli registrati nell'esercizio regolare. Fintantoché non si saprà quale strada hanno preso queste persone (ossia se sono effettivamente partite o se si sono nascoste nel Paese) non sarà possibile trarre conclusioni certe dall'ingente numero di clandestini.

Durata delle procedure

I tempi di evasione delle pratiche nella fase di test sono più brevi di quelli dell'esercizio regolare. L'unico processo più lento nella fase di test rispetto all'esercizio regolare è l'esecuzione del primo interrogatorio, a causa delle difficoltà riscontrate nella programmazione che, visto il maggior numero di parti in causa, risulta anche più complessa di quella dell'esercizio regolare.

Se, a seconda dei punti di vista, il miglioramento dei tempi di evasione delle pratiche nella fase di test può essere considerato moderato per le persone nei confronti delle quali nell'esercizio regolare verrebbe pronunciata una decisione a livello decentralizzato nei CRP (nella fase di test l'iter procedurale tra entrata e partenza per i casi non Dublino dura circa 25 giorni in meno, per i casi Dublino i giorni in meno sono invece circa 15), si riscontra invece che le procedure nella fase di test sono notevolmente più rapide per i casi per i quali l'audizione e la decisione si svolgono durante la fase di test ma che nell'esercizio regolare

passerebbero alla procedura centralizzata. La contemporanea constatazione che il 61% di tutti i casi giunti nei CRP tra gennaio e ottobre 2014 è stato avviato nell'esercizio regolare alla procedura centralizzata ma è ancora in attesa di decisione, mentre nella fase di test ciò si riscontra solo nel 14% dei casi, indica che la fase di test è nettamente più efficace in tale ambito.

1 Introduzione

La società Egger, Dreher & Partner AG è stata incaricata di dare attuazione al mandato 2. Il presente rapporto contiene i risultati provvisori dei lavori di valutazione svolti tra gennaio e novembre 2014. Le conclusioni devono essere ritenute temporanee e saranno approfondite e verificate nell'ambito di successive analisi.

2 Piano di valutazione

Il mandato di valutazione 2 ha una funzione formativa perché ha il compito di identificare eventuali punti deboli della fase di test e indicare le potenzialità di miglioramento, contribuendo così alla massima efficienza di questa fase o a un'evoluzione in tal senso. I seguenti aspetti della fase di test sono oggetto di studio:

- effetti delle nuove procedure sui processi della fase di test;
- struttura organizzativa e interazione degli attori nella fase di test;
- flussi di dati nella fase di test.

Lo studio si articola nelle seguenti 7 fasi:

- fase 1: analisi dell'organizzazione dei processi
- fase 2: esecuzione di interviste (ciclo 1 maggio 2014)
- fase 3: indicazione dei campi d'azione
- fase 4: valutazione dei risultati delle analisi quantitative ed esecuzione di ulteriori interviste (ciclo 2 ottobre 2014)
- fase 5: indicazione di ulteriori campi d'azione
- fase 6: valutazione dei risultati delle analisi quantitative ed esecuzione di ulteriori interviste (ciclo 3 maggio 2015)
- fase 7: conclusioni generali sulla fase di test e resoconto (conclusione novembre 2015)

La descrizione dettagliata delle domande oggetto di studio e del modo di procedere può essere ricavata dal piano di analisi del mandato 2 del 4 dicembre 2013.

Il presente rapporto intermedio illustra i risultati delle prime cinque fasi, attuate nel periodo compreso tra gennaio e novembre 2014.

In tale ambito sono stati svolti i seguenti lavori:

- inizialmente è stato necessario conoscere nei particolari il nuovo iter procedurale della fase di test fino ad analizzare le singole attività. A tale scopo è stata elaborata una descrizione dettagliata del processo;
- successivamente sono state condotte interviste con i rappresentanti dei diversi gruppi di attori della fase di test o dell'ambito ad essa correlato. Queste interviste avevano lo scopo di sondare i punti forti e i punti deboli della nuova procedura e di individuare le cause dei punti deboli riscontrati;
- sulla base dei risultati della fase 2 sono stati individuati i principali fattori di successo della fase di test ed è stata effettuata una prima stima dei rischi potenziali e dei punti deboli. Sulla scorta di queste informazioni sono stati poi identificati i rispettivi campi d'azione e indicati i possibili approcci migliorativi, che sono stati quindi discussi dalla direzione della fase di test nell'ambito di un workshop;

- tra agosto e novembre 2014 è stata elaborata una serie di analisi quantitative sugli iter procedurali e sulla durata delle procedure. Nel mese di ottobre 2014 sono state poi condotte nuove interviste con alcune persone selezionate addette alla fase di test e al servizio cantonale di migrazione.

3 Risultati

3.1 Caratteristiche di base della fase di test

Nella versione dettagliata del rapporto intermedio del mandato 2 sono descritte in maniera particolareggiata le caratteristiche tipiche della fase di test, specificando in dettaglio anche le differenze rispetto all'esercizio regolare. Riassumendo la fase di test si differenzia dall'esercizio regolare per i seguenti nuovi elementi:

Domanda

- Subito dopo l'ammissione alla fase di test e durante l'intera procedura ai richiedenti viene messo a disposizione un servizio di consulenza giuridica.
- Ai richiedenti è assegnata inoltre la rappresentanza legale se non vi rinunciano espressamente.

Fase preparatoria, fase cadenzata e fase Dublino

- Nella fase di test i documenti presentati dai richiedenti sono trasmessi sistematicamente e quanto prima - in linea di massima il primo giorno della fase preparatoria - alle guardie di confine per la verifica di autenticità.
- L'accertamento dell'identità e l'analisi dei controlli incrociati nelle banche dati (SIMIC, AFIS, EURODAC etc.) sono eseguiti sul posto nella fase di test.
- Il rappresentante legale svolge diversi compiti che nell'esercizio regolare non sono previsti.
- Dopo le 3 settimane della fase preparatoria sono di norma eseguiti tutti gli accertamenti attuabili a breve termine, in modo che all'atto del passaggio del caso alla fase cadenzata possa essere svolta un'audizione in tempi brevi, giungendo rapidamente a una decisione qualora i fatti giuridicamente rilevanti siano chiari.
- Non appena nella fase preparatoria si profili l'eventualità che un determinato caso rientri nei casi Dublino, viene debitamente informata la sezione Dublino della fase di test che si trova "porta a porta" con gli specialisti della fase preparatoria.
- Per i casi per i quali è possibile stabilire che si tratta inequivocabilmente di un caso Dublino solo dopo aver svolto il primo interrogatorio, il passaggio alla sezione Dublino avviene subito dopo l'esecuzione del primo interrogatorio.

Fase del ritorno

La fase del ritorno, che ha inizio con la pronuncia della decisione di prima istanza, nella fase di test si differenzia rispetto all'esercizio regolare per i seguenti elementi:

- già un giorno dopo la notifica della decisione di prima istanza da parte del rappresentante legale ha luogo un colloquio in vista della partenza presso il responsabile dell'esecuzione nella fase di test;
- due volte a settimana gli esperti per il ritorno, in collaborazione con la consulente per il ritorno del servizio sociale cantonale, forniscono informazioni ai richiedenti l'asilo appena giunti nel centro Juch;
- se la persona non è in possesso di un documento di viaggio valido, si provvede alla produzione dei necessari documenti direttamente nella fase di test;

- le condizioni alle quali possono essere scelti e versati i vari aiuti economici al ritorno nella fase di test si discostano da quelle previste per l'esercizio regolare.

3.2 Cooperazione tra gli addetti delle diverse fasi e i responsabili delle varie funzioni nella fase di test

3.2.1 Panoramica e considerazioni preliminari

Nella fase di test sono molte le persone che si occupano dell'evasione delle pratiche della procedura d'asilo:

- persone addette agli alloggi nell'area Juch,
- responsabili della programmazione delle innumerevoli scadenze,
- specialisti dell'identificazione della sezione D&I,
- specialisti della fase preparatoria,
- specialisti della fase cadenzata,
- specialisti responsabili della fase Dublino,
- persone addette al ritorno nella fase di test e del Servizio cantonale di migrazione,
- consulenti del ritorno integrati nella fase di test appartenenti al servizio sociale cantonale,
- rappresentanti legali.

A queste persone si aggiunge una serie di altri soggetti che prendono parte alla procedura d'asilo, tra cui spiccano per importanza gli interpreti, i segretari verbalizzanti, l'ambulatorio di competenza per le esigenze di ordine sanitario e il tribunale amministrativo federale.

Dato l'alto numero di soggetti coinvolti nella procedura, i processi di interfacciamento assumono un'importanza critica per l'efficienza dell'intera fase di test. Nell'ambito di interviste con le persone che collaborano alla fase di test sono state pertanto esaminate da diversi punti di vista le modalità di cooperazione tra i diversi soggetti addetti alla fase di test e, partendo da questa base, è stata formulata una prima valutazione dei processi di interfacciamento che è rappresentata in maniera schematica nella figura che segue.

Versione aggiornata a giugno 2014

Matrix der Schnittstellen im Testbetrieb

	Zentrale (Bern-Wabern)	Rechtsvertretung	Vorbereitungsphase	Taktenphase	Dublinphase	Rückkehr (Testbetrieb)	Vollzug (kant. Migrationsamt)	Zentrum Juch	Bundesverwaltungsgericht
Zentrale (Bern-Wabern)									
Rechtsvertretung									?
Vorbereitungsphase									
Taktenphase									
Dublinphase									
Rückkehr (Testbetrieb)									
Vollzug (kant. Migrationsamt)									
Zentrum Juch									
Bundesverwaltungsgericht		?							

Legende:

- ? nicht betrachtete Schnittstelle
- Keine wesentlichen Problemstellungen festgestellt
- es wurden geringe Umsetzungsprobleme erkannt
- es wurden grundlegendere Umsetzungsprobleme
- es wurden geringe konzeptionelle Probleme erkannt
- es wurden grundlegendere konzeptionelle Probleme erkannt

Versione aggiornata a ottobre 2014

Matrix der Schnittstellen im Testbetrieb

	Zentrale (Bern-Wabern)	Rechtsvertretung	Vorbereitungsphase	Taktenphase	Dublinphase	Rückkehr (Testbetrieb)	Rückkehrberatung	Vollzug (kant. Migrationsamt)	Zentrum Juch	Bundesverwaltungsgericht
Zentrale (Bern-Wabern)										
Rechtsvertretung										?
Vorbereitungsphase										
Taktenphase										
Dublinphase										
Rückkehr (Testbetrieb)										
Rückkehrberatung										
Vollzug (kant. Migrationsamt)										
Zentrum Juch										
Bundesverwaltungsgericht		?								

Matrice delle interfacce nella fase di test

	Sede centrale (Bern-Wabern)	Rappresentanza legale	Fase preparatoria	Fase cadenzata	Fase Dublino	Ritorno (fase di test)	Esecuzione (serv. cant. migrazione)	Centro Juch	Tribunale amm. federale	Legenda
Sede centrale (Bern-Wabern)										? Interfaccia non considerata
Rappresentanza legale										Non sono stati riscontrati problemi sostanziali
Fase preparatoria										Sono stati individuati problemi attuativi di scarsa rilevanza
Fase cadenzata										Sono stati individuati problemi attuativi di maggiore rilevanza
Fase Dublino										Sono stati individuati problemi d'impianto di scarsa rilevanza
Ritorno (fase di test)										Sono stati individuati problemi d'impianto di maggiore rilevanza
Esecuzione (Serv. cant. migrazione)										
Centro Juch										
Tribunale amm. federale										

Matrice delle interfacce nella fase di test

	Sede centrale (Bern-Wabern)	Rappresentanza legale	Fase preparatoria	Fase cadenzata	Fase Dublino	Ritorno (fase di test)	Consulenza in vista ritorno	Esecuzione (Serv. cant. migrazione)	Centro Juch	Tribunale amm. federale
Sede centrale (Bern-Wabern)										
Rappresentanza legale										
Fase preparatoria										
Fase cadenzata										
Fase Dublino										
Ritorno (fase di test)										
Consulenza in vista del ritorno										
Esecuzione (serv. cant. migrazione)										
Centro Juch										
Tribunale amm. federale										

Numerose interfacce della fase di test funzionano già molto bene (aree in verde nelle figure sopra). Nel frattempo sono stati inoltre risolti alcuni problemi che ancora sussistevano nella prima fase di valutazione, come è possibile desumere dalle tabelle sopra riportate.

Nel prosieguo si analizza una selezione delle interfacce con valenza critica per le quali sono stati riscontrati problemi attuativi (aree gialle o arancioni) o d'impianto (aree rosa e rosso scuro).

3.2.2 Cooperazione dei rappresentanti legali nella fase preparatoria

I rappresentanti legali invitano i richiedenti, ancora prima del primo interrogatorio, a un colloquio di consulenza sulle probabilità di esito positivo della domanda d'asilo. Sulla base dei risultati dell'indagine svolta a maggio 2014 risulta che spesso i rappresentanti legali non sono all'inizio riusciti a preparare adeguatamente i richiedenti alla procedura e a spiegare loro i vari aspetti, con la conseguenza che nel primo interrogatorio è stato indispensabile chiarire nuovamente molti elementi di base.

Come sempre, però, per ciò che riguarda l'importanza della partecipazione del rappresentante legale al primo interrogatorio i pareri sono discordi. Mentre i rappresentanti legali ritengono tuttora importante, ai fini della creazione di un rapporto di fiducia, assistere i richiedenti sin dall'inizio per tutte le scadenze importanti, talvolta ci si interroga sul valore aggiunto che la partecipazione del rappresentante legale al primo interrogatorio dovrebbe rappresentare in termini di contenuti. Tale contributo al primo interrogatorio è infatti spesso modesto. Si deve certamente riconoscere che oggi i rappresentanti legali intervengono più frequentemente al primo interrogatorio, ma in molti casi il contributo offerto continua a

essere esiguo. Soprattutto nei casi Dublino chiaramente riconosciuti ci si chiede quale vantaggio possa derivare dalla partecipazione del rappresentante legale.

3.2.3 Cooperazione dei rappresentanti legali nella fase del ritorno

Il rappresentante legale è responsabile della notifica della decisione ai richiedenti. Nei primi mesi della fase di test il processo prevedeva che i richiedenti, subito dopo che gli era stata notificata la decisione da parte del rappresentante legale, si recassero un piano più sopra dagli specialisti della fase del ritorno per prendere parte a un colloquio in vista della partenza. Molti dei richiedenti che avevano ricevuto una decisione negativa non ricorrevano tuttavia a questo colloquio. In molti casi non è nemmeno stato possibile convincere le persone a partecipare al colloquio in vista della partenza dopo che erano ritornate nell'area Juch.

Questo problema è stato risolto modificando il processo: ora il colloquio sulla partenza (disponibile solo per le procedure nazionali e non per i casi Dublino) è fissato per il giorno successivo alla notifica della decisione. Il centro Juch fa in modo, insieme a Securitas della Förribuckstrasse, che le persone partecipino effettivamente al colloquio il giorno successivo. Nella maggior parte dei casi questa procedura si svolge ormai regolarmente.

3.2.4 Interfaccia tra la fase preparatoria e la fase cadenzata

L'obiettivo della fase preparatoria consiste nello sfruttare il termine previsto di 21 giorni per effettuare il numero massimo possibile di accertamenti sui richiedenti l'asilo e creare una base decisionale quanto più ampia possibile per la successiva fase cadenzata. Dalle interviste condotte a giugno 2014 è emerso che il compito principale degli specialisti della fase preparatoria consiste de facto, e soprattutto, nell'esecuzione del primo interrogatorio. La portata del secondo compito (esecuzione degli accertamenti), nei primi sei mesi della fase di test, è stata al confronto marginale.

Partendo da queste premesse, nella fase di test si prospettava la possibilità di attuare due strategie: strutturare la fase preparatoria secondo i piani come fase estesamente dedicata agli accertamenti o limitarla alla mera esecuzione del primo interrogatorio e degli accertamenti più urgenti. La seconda strategia solleverebbe però la questione se il passaggio dei dossier dagli specialisti della fase preparatoria a quelli della fase cadenzata sia ancora opportuno.

Sulla base di questi presupposti sono state nuovamente sondate internamente alla fase di test le possibilità di effettuare nella fase preparatoria accertamenti più approfonditi di quanto fatto finora. A tale scopo è stata predisposta una check list in cui sono elencati tutti i possibili accertamenti. Questa check list deve essere compilata dagli specialisti della fase preparatoria per ciascun caso trattato, indicando gli accertamenti eseguiti e quelli non eseguiti, per consegnarla poi agli specialisti della fase cadenzata al momento del passaggio del dossier. Gli specialisti della fase cadenzata sono a loro volta tenuti a fornire un feedback sull'effettiva esecuzione di tutti i necessari accertamenti. Il feedback è stato però finora piuttosto sporadico e non sistematico.

A tale proposito negli ultimi mesi sono emersi i seguenti risultati:

- solo in pochi casi sono stati necessari accertamenti approfonditi nella fase preparatoria;
- anche in questi rari casi, l'impegno profuso dagli specialisti della fase preparatoria nell'esecuzione degli accertamenti è minimo perché gli accertamenti sono per lo più affidati a terzi e non eseguiti in

prima persona dagli specialisti stessi. Gli specialisti intervistati hanno dichiarato di dedicare agli accertamenti all'incirca 30 – 60 minuti a settimana (ossia l'1% - 3% dell'orario di lavoro);

- secondo gli specialisti della fase cadenzata, nella maggior parte dei casi non ci sono effettivamente molti fatti da accertare e i (pochi) accertamenti della fase preparatoria sono di norma sufficienti. Solo in relativamente pochi casi è stato necessario eseguire nella fase cadenzata ulteriori accertamenti in vista dell'audizione, che in realtà avrebbero potuto essere svolti già nella fase preparatoria. Non è stato verificato in maniera approfondita di quali accertamenti si tratti.

Risulta quindi che il compito principale degli specialisti della fase preparatoria consiste tuttora soprattutto nello svolgimento del primo interrogatorio.

L'attività degli specialisti della fase preparatoria è caratterizzata dai seguenti elementi:

- di norma gli specialisti della fase preparatoria svolgono uno-due interrogatori la mattina e un altro il pomeriggio. La mattina i colloqui iniziano alle ore 9.00 e la durata degli stessi è fissata dai responsabili della programmazione secondo regole specifiche;
- se un colloquio dura molto più di quanto previsto, il primo interrogatorio deve proseguire un altro giorno. Gli specialisti si trovano pertanto relativamente sotto pressione nel rispettare il calendario dei colloqui fissato dai responsabili della programmazione. Nei casi in cui il primo interrogatorio dura meno di quanto programmato, si avranno brevi tempi morti tra i diversi colloqui che tuttavia solo limitatamente possono essere utilizzati in maniera produttiva. In tal senso gli specialisti hanno frequentemente dei tempi morti tra un colloquio e l'altro, ma considerato che questi colloqui si susseguono a ritmo serrato, lasciando poco margine di manovra data la loro durata programmata, essi si trovano a lavorare continuamente sotto pressione¹;
- i compiti della fase cadenzata sono considerati - sia dalle persone intervistate della fase cadenzata che da quelle della fase preparatoria - più impegnativi e interessanti di quelli della fase preparatoria.

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. Visto il sovraccarico di lavoro durante la fase preparatoria e la ridotta attività durante la fase cadenzata, gli addetti alla fase cadenzata svolgono un giorno a settimana anche primi interrogatori.

3.2.5 Cooperazione tra gli addetti alla procedura di ritorno della fase di test e il servizio cantonale della migrazione

Nel trasferimento dei casi Dublino si sta al momento testando una nuova procedura: le persone che in conformità al regolamento Dublino vengono rimpatriate in uno Stato partner Dublino possono ritornare volontariamente nel proprio Paese d'origine ma non nello Stato Dublino competente per il loro caso. Nel sistema Dublino il trasferimento nello Stato competente deve essere effettuato sotto il controllo delle autorità. Per assicurare che ciò avvenga, le persone che hanno ottenuto una decisione Dublino vengono di norma arrestate. Queste persone sono pertanto fortemente indotte a entrare in clandestinità e a ritornare

¹ Nella fase di test è stato avviato un esperimento nel quale le squadre di intervistatori eseguono insieme 3 primi interrogatori al giorno. Gli specialisti possono così organizzare in maniera più flessibile i tempi (durata, pause, ecc.) e la sequenza delle operazioni.

autonomamente nello Stato Dublino piuttosto che sottoporsi al processo di trasferimento Dublino. Date queste premesse, i responsabili della fase di test, in collaborazione con il servizio cantonale della migrazione, hanno introdotto in via sperimentale la seguente procedura. Le persone che hanno ricevuto una decisione Dublino sono invitate a un colloquio in vista della partenza. Se con questo colloquio è confermata la disponibilità a collaborare, viene informato il servizio cantonale della migrazione che rinuncia all'eventuale arresto della persona, che può invece essere accompagnata dal centro Juch all'aeroporto dal competente specialista della fase del ritorno vestito in abiti civili². In tal caso la persona è comunque soggetta alle consuete formalità previste dalla procedura di trasferimento ma senza essere accompagnata dalla Polizia. Ci si ripromette così di ridurre nella fase di test il numero di persone che entrano in clandestinità dopo aver ricevuto una decisione Dublino.

3.3 Potenzialità di miglioramento gestionale

3.3.1 Programmazione del primo interrogatorio e delle audizioni

Al primo interrogatorio devono presenziare nel contempo i richiedenti, i rappresentanti legali, gli specialisti competenti della fase preparatoria e gli interpreti. Nelle audizioni a questi soggetti si aggiungono anche i verbalizzanti. La programmazione dei primi interrogatori e delle audizioni risulta essere un punto nevralgico dell'intero processo per i seguenti motivi:

- non appena si riscontrano problemi in relazione alle risorse di uno qualsiasi dei soggetti che prendono parte ai primi interrogatori o alle audizioni, interrogatori e audizioni vengono rimandati. Le difficoltà nel reperimento delle risorse si osservano frequentemente nel caso degli interpreti e occasionalmente dei rappresentanti legali e degli specialisti della fase preparatoria;
- un'ulteriore problematica consiste nel fatto che spesso per svariati motivi è necessario annullare a breve termine il primo interrogatorio. Riassumendo, nel 16% dei casi l'annullamento è determinato dalla mancata comparizione dei richiedenti mentre l'84% di tutti gli annullamenti è attribuibile a motivi gestionali. La causa più frequente degli annullamenti è il mancato rispetto delle scadenze da parte degli interpreti;
- la procedura di programmazione recentemente introdotta migliora la pianificazione di tutte le attività previste dalla fase preparatoria e di conseguenza l'efficienza nell'impiego delle risorse. Peraltro il sistema determina un ritardo nello svolgimento del primo interrogatorio.

La programmazione delle scadenze (nello specifico del primo interrogatorio) risulta essere un punto debole sostanziale della fase di test, il che dipende in primo luogo dal maggior numero di persone che devono presenziare al primo interrogatorio (interprete, rappresentante legale, specialisti e richiedenti) rispetto a quanto avviene nel CRP (qui viene meno il rappresentante legale come ulteriore attore) e in secondo luogo dall'insufficiente impiego di tecnologie informatiche in questo processo di pianificazione.

3.3.2 Cause ed effetti della carenza di risorse

La procedura d'asilo nella fase di test vede coinvolte diverse sezioni e persone con differenti profili professionali. Per le varie attività previste dalla procedura d'asilo devono essere di volta in volta

² Nell'esercizio regolare può essere prevista la carcerazione e l'accompagnamento della Polizia all'aeroporto, sebbene queste misure non siano obbligatorie.

disponibili diverse persone contemporaneamente, come nel caso specifico del primo interrogatorio e delle audizioni.

Molte attività sono organizzate in sequenza logica in modo che un'operazione possa essere eseguita solo successivamente a un'altra attività. Molte attività consecutive sono nello specifico eseguite da persone diverse.

I numerosi passaggi di mano tra i diversi specialisti operanti nella fase di test e le frequenti attività condivise da diversi specialisti in relazione a casi specifici (in particolare primo interrogatorio e audizioni) richiedono un intenso coordinamento tra le persone che prendono parte alla procedura. L'eventuale carenza di risorse riscontrata per alcune categorie di specialisti si ripercuote su tutta la procedura. Qualsiasi gruppo di collaboratori della fase di test può infatti diventare un problema in caso di carenza di risorse e rallentare l'intera procedura della fase di test o sfasare i tempi programmati per la stessa. La carenza di risorse è particolarmente critica per quanto riguarda i rappresentanti legali, poiché questi sono coinvolti in tutte le fasi procedurali. Ma anche le difficoltà riscontrate nella fase preparatoria e nella fase cadenzata rallentano l'intera procedura. Anche la carenza di interpreti costituisce spesso un problema.

Alla luce di ciò, per raggiungere risultati positivi è di basilare importanza assicurare che in nessun ambito della fase di test vi siano carenze di personale. La disponibilità di personale nelle diverse categorie di collaboratori che prendono parte alla procedura si può considerare in taluni ambiti minima rispetto ai numeri che sarebbero effettivamente necessari per assicurare un funzionamento efficiente.

Mentre numerosi elementi indicano che l'estensione della fase di test è subcritica, si osserva che l'applicazione dell'attuale sistema di coordinamento manuale delle scadenze e degli iter procedurali non sarebbe comunque più efficace se la fase di test fosse più estesa. Per assicurare una maggior efficienza sarebbe indispensabile ricorrere all'impiego di workflow digitali e a un sistema di gestione informatica delle scadenze che integri tutti i soggetti coinvolti nelle procedure.

3.3.3 Doppioni

Nella procedura della fase di test si osservano solo pochi dopponi. Quello più frequente si riscontra al momento del passaggio del caso al termine della fase preparatoria, quando sia gli specialisti della fase preparatoria che quelli della successiva fase cadenzata devono lavorare allo stesso dossier. Secondo quanto comunicato dagli specialisti della fase cadenzata, sono necessari circa 30 - 60 minuti per farsi un'idea generale su un caso proveniente dalla fase preparatoria. Partendo dai 545 casi trattati nella fase cadenzata nel periodo compreso tra gennaio e ottobre, ciò corrisponde a un impegno annuo di circa 0,25 - 0,5 unità equivalenti a tempo pieno.

3.3.4 Potenzialità diverse di miglioramento gestionale

Oltre alle problematiche generali precedentemente illustrate, nel corso delle interviste sono stati analizzati diversi singoli aspetti, che di seguito sono elencati quali potenziali fattori di miglioramento:

- secondo quanto dichiarato dagli intervistati, il numero di audizioni da effettuare varia notevolmente di settimana in settimana. Questo rende più difficile gestire in maniera efficiente le risorse relative agli specialisti della fase cadenzata;

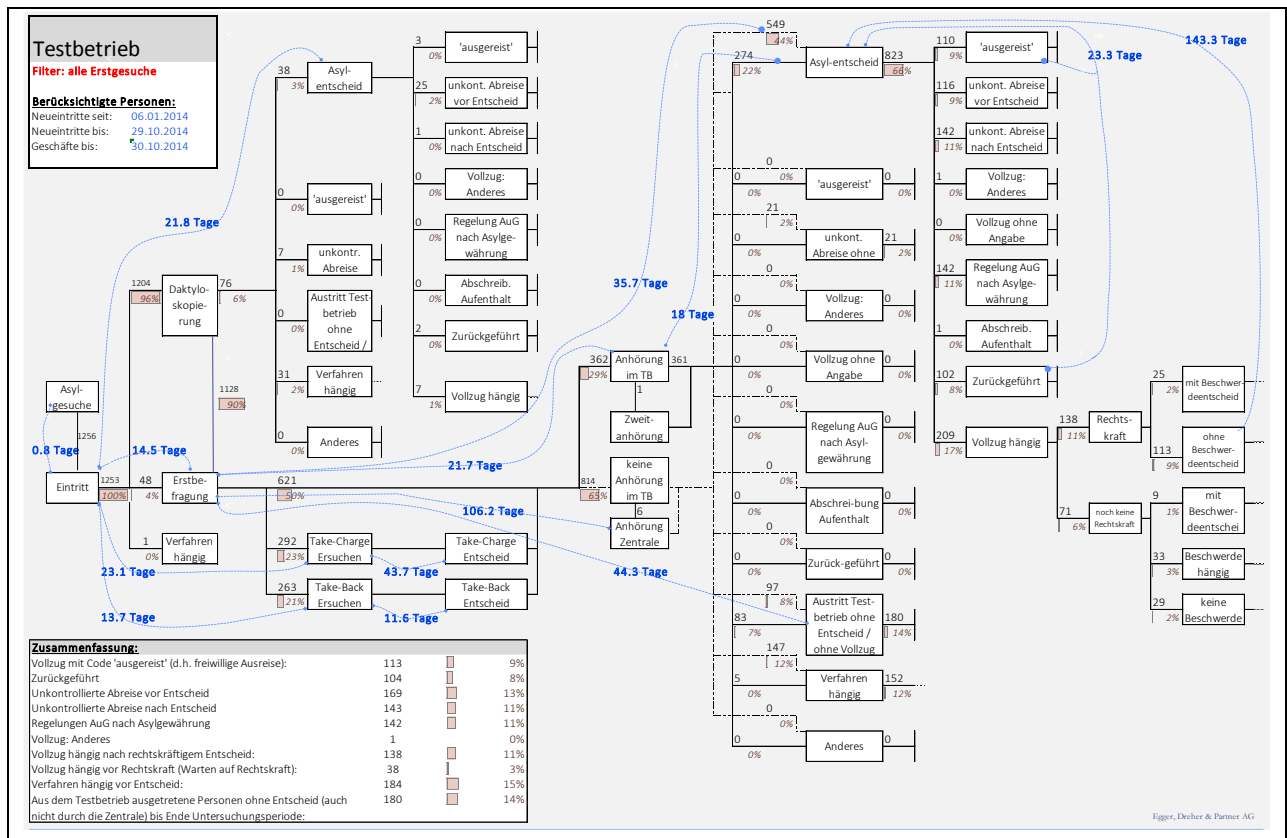
- i metodi di lavoro degli specialisti della fase preparatoria - più precisamente i contenuti e la durata del primo interrogatorio - si differenziano come sempre l'uno dall'altro, sebbene in misura minore rispetto a quanto accadeva nei primi sei mesi della fase di test. Per uniformare maggiormente le procedure operative sono stati adottati vari provvedimenti;
- in caso di esecuzione forzata dei rimpatri e di trasferimenti Dublino, le persone con problemi di salute necessitano del cosiddetto attestato "Fit to fly" (ossia un certificato medico attestante che le persone in questione sono idonee a viaggiare). L'ambulatorio che si occupa delle cure mediche ai richiedenti l'asilo nella fase di test non è disposto a rilasciare tale certificato. L'attestato "Fit to fly" sarà pertanto abolito nel 2015 e sostituito da una specifica relazione medica³. L'ambulatorio ha assicurato che rilascerà questa relazione. Nel frattempo ci si è accordati su un'altra forma di attestato. La cooperazione inizialmente poco fluida tra gli addetti alla fase di test e l'ambulatorio, pare che sia generalmente migliorata sebbene al momento le differenti interpretazioni del mandato di prestazioni determinino inefficienze e dispersione nelle operazioni di coordinamento.

3.4 Durata delle procedure e iter procedurali

3.4.1 Panoramica e considerazioni preliminari

Nella figura che segue sono rappresentati i casi di tutte le persone che hanno avuto accesso alla fase di test tra gennaio e ottobre 2014. Per consentire una comparazione dei valori, nella figura successiva sono presentati gli iter relativi a tutte le persone che hanno presentato domanda per la prima volta, trattata nello stesso periodo nell'ambito dell'esercizio regolare. Per "esercizio regolare" si intende la procedura standard attualmente in uso che prevede il trattamento classico dei casi da parte del CRP in collaborazione con la sede centrale di Bern-Wabern.

³ Data la variazione degli iter procedurali, dal 2015 non sarà più indispensabile presentare l'attestato Fit to fly.



Fase di test	Decisione asilo	'Partiti'			'Partiti'			
Filtro: tutte le domande presentate per la prima volta Persone considerate: Nuovi ingressi da: Nuovi ingressi fino a: Pratiche fino a:		Partenza non controllata prima di decisione		Decisione asilo	Partenza non controllata prima di decisione			
		'Partiti'	Partenza non controllata dopo decisione		Partenza non controllata dopo decisione			
	Partenza non controllata	Esecuzione: altro		'Partiti'	Esecuzione: altro			
	Dattiloscopia	Uscita FT senza decisione	Reg. LStr dopo concessione asilo	Partenza non controllata senza	Esecuzione senza informazione			
	Procedura pendente	Stralcio soggiorno		Esecuzione: altro	Reg. LStr. dopo concessione asilo			
Domande asilo		Rimpatrio accompagnato		Esecuzione senza informazione	Stralcio soggiorno			
	Altro	Esecuzione pendente	Audizione in FT	Reg. LStr dopo concessione asilo	Rimpatrio accompagnato		Con decisione sul ricorso	
Ingresso	Primo interrogatorio		Seconda audizione	Stralcio soggiorno	Esecuzione pendente	Passaggio in giudicato	Senza decisione sul ricorso	
			Nessuna audizione in FT	Rimpatrio accompagnato		Non ancora passata in giudicato	Con decisione sul ricorso	
	Procedura pendente	Domanda take charge	Decisione take charge	Audizione in sede centrale	Uscita FT senza decisione / senza esecuzione		Ricorso pendente	
		Domanda take back	Decisione take back		Procedura pendente		Nessun ricorso	
				Altro				
Riepilogo:							Egger, Dreher & Partner AG	
Esecuzione con codice "partiti" (ossia partenza volontaria) Rimpatrii accompagnati Partenza non controllata prima della decisione Partenza non controllata dopo la decisione Regolamenti LStr dopo concessione asilo								

Esecuzione: altro		
Esecuzione pendente dopo decisione passata in giudicato		
Esecuzione pendente prima (in attesa) di passaggio in giudicato		
Procedura pendente prima della decisione		
Persone uscite dalla fase di test senza decisione (nemmeno tramite la sede centrale) fino alla fine del periodo in esame		

Figura 1:

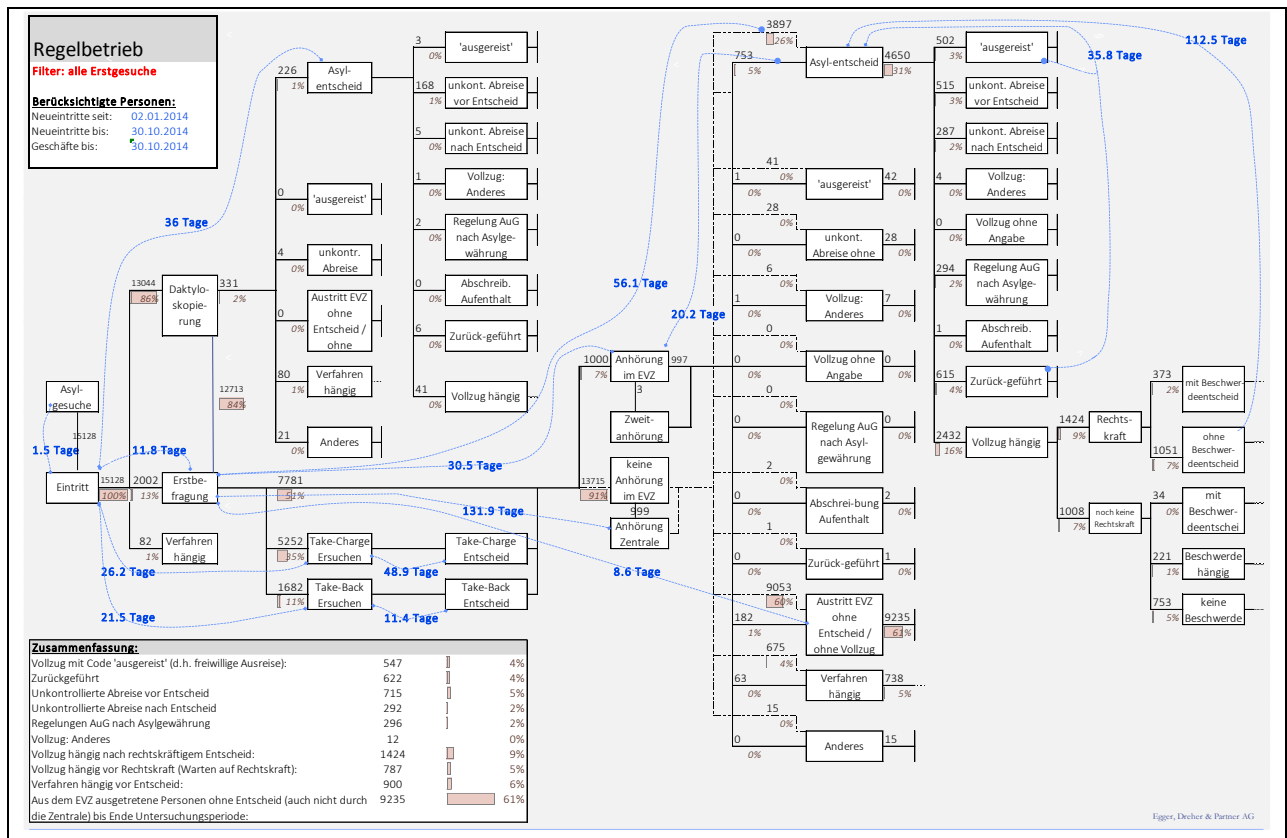
Iter nuovi casi entrati nella fase di test tra l'1.1.2014 e il 30.10.2014 con domande presentate per la prima volta. Nella figura sono considerate tutte le pratiche evase in questo arco di tempo.

Legenda: *i giorni di trattamento indicati in blu rappresentano i periodi medi espressi in giorni di calendario tra le varie fasi di processo. Le cifre in percentuale indicano la quota di nuove persone riferite alla rispettiva procedura entrate nella fase di test tra gennaio e ottobre 2014. Le cifre assolute esprimono invece il numero di persone riferite alla rispettiva procedura, entrate nella fase di test, nel periodo in esame, con domande presentate per la prima volta.*

È importante notare che nella valutazione della fase di test non vengono considerate solo le pratiche trattate attraverso la fase di test ma tutte le pratiche delle persone che sono passate attraverso la fase di test. Ad esempio la decisione relativa alla domanda di una persona in procedura ampliata assunta nella sede centrale è comunque considerata nella figura sopra riportata. La fase di test non è pertanto vista come un processo circoscritto che si conclude con la chiusura di un caso nel centro della Förrlibuckstrasse o con l'uscita dall'area Juch, ma come parte di una nuova procedura d'asilo che termina solo con la decisione passata in giudicato (eventualmente con una procedura ampliata presso la sede centrale) e l'esecuzione della stessa.

Per poter comparare i dati della fase di test e dell'esercizio regolare, per l'esercizio regolare vengono considerate solo le domande presentate per la prima volta (non le domande multiple), senza includere alcun caso non trattato dal CRP ma assegnato direttamente a un Cantone.

Nel rapporto intermedio dettagliato del mandato 2 sono inoltre presentate ulteriori analisi di iter di richiedenti appartenenti a differenti categorie (iter di persone con procedura Dublino, iter di persone senza procedura Dublino, iter relativi a tutte le persone escluse quelle provenienti da Siria ed Eritrea, iter di persone rientranti nella categoria con priorità 1), per consentire un'ulteriore differenziazione nelle comparazioni tra la fase di test e l'esercizio regolare.



Esercizio regolare		Decisione asilo		'Partiti'				'Partiti'	
Filtro: tutte le domande presentate per la prima volta			Partenza non controllata prima di decisione		Decisione asilo		Partenza non controllata prima di decisione		
Persone considerate:			'Partiti'				Partenza non controllata dopo decisione		
Nuovi ingressi da:									
Nuovi ingressi fino a:									
Pratiche fino a:									
		Partenza non controllata	Esecuzione: altro		'Partiti'		Esecuzione: altro		
	Dattiloscopia	Uscita CRP senza decisione / senza	Reg. LStr dopo concessione asilo		Partenza non controllata senza		Esecuzione senza informazione		
		Procedura pendente	Stralcio soggiorno		Esecuzione: altro		Reg. LStr. dopo concessione asilo		
	Domande asilo		Rimpatrio accompagnato		Esecuzione senza informazione		Stralcio soggiorno		
		Altro	Esecuzione pendente	Audizione nel CRP	Reg. LStr dopo concessione asilo		Rimpatrio accompagnato		Con decisione sul ricorso
	Ingresso	Primo interrogatorio		Seconda audizione	Stralcio soggiorno		Esecuzione pendente	Passaggio in giudicato	Senza decisione sul ricorso
				Nessuna audizione nel CRP	Rimpatrio accompagnato			Non ancora passata in giudicato	Con decisione sul ricorso
		Procedura pendente	Domanda take charge	Decisione take charge	Audizione in sede centrale		Uscita CRP senza decisione / senza esecuzione		Ricorso pendente
			Domanda take back	Decisione take back			Procedura pendente		Nessun ricorso
							Altro		
Riepilogo:								Egger, Dreher & Partner AG	
Esecuzione con codice "partiti" (ossia partenza volontaria)									
Rimpatrii accompagnati									
Partenza non controllata prima della decisione									
Partenza non controllata dopo la decisione									

Regolamenti LStr dopo concessione asilo		
Esecuzione: altro		
Esecuzione pendente dopo decisione passata in giudicato		
Esecuzione pendente prima (in attesa) di passaggio in giudicato		
Procedura pendente prima della decisione		
Persone uscite dal CRP senza decisione (nemmeno tramite la sede centrale) fino alla fine del periodo in esame		

Figura 2: Iter nuovi casi entrati nel CRP tra l'1.1.2014 e il 30.10.2014 con domande presentate per la prima volta, che non sono stati trasferiti alla fase di test. Nella figura sono considerate tutte le pratiche evase in questo arco di tempo.

Nei capitoli che seguono sono presentati gli iter procedurali e i tempi delle procedure della fase di test ma anche le comparazioni con l'esercizio regolare. Per quanto riguarda la comparazione dei tempi delle procedure sono stati tuttavia considerati solo i casi con la cosiddetta "priorità 1" che, conformemente alla gestione interna delle risorse, nell'esercizio regolare devono essere trattati in via prioritaria. Eventuali situazioni di sovraccarico nell'esercizio regolare rispetto alla fase di test, non dovrebbero quindi influire su questi casi.

3.4.2 Iter procedurali per i casi non Dublino

Nel periodo in esame, compreso tra gennaio e ottobre 2014, 1.256 persone sono state assegnate alla fase di test. Per il 70% dei casi non Dublino è stata pronunciata una decisione entro fine ottobre (21% di concessioni dell'asilo e 49% di decisioni (negative) diverse). Nel 15% dei casi si è trattato di domande trasferite alla procedura centralizzata a Berna, per le quali non è stata ancora adottata alcuna decisione. Un altro 15% è rappresentato da procedure ancora in corso nella fase di test.

Un quarto delle persone rientranti nel 49% di decisioni negative è partito volontariamente entro la fine di ottobre 2014 con partenze controllate. Un altro quarto è partito senza controlli o è entrato in clandestinità. Per circa la metà delle persone che hanno ottenuto una decisione negativa, l'esecuzione è ancora pendente o è stata concessa l'ammissione provvisoria. Nel 30% di questi casi è stato presentato ricorso. Per poco più della metà dei ricorsi (ossia l'8% di tutte le decisioni negative) a fine ottobre non era stata ancora adottata alcuna decisione.

Riepilogando si osserva che nella fase di test, dopo una decisione negativa, rimpatria con partenza controllata un numero di casi non Dublino leggermente superiore rispetto a quello registrato nell'esercizio regolare. Stesso scarto si osserva tra le persone che partono senza controlli o entrano in clandestinità. Una netta differenza tra i due sistemi si osserva invece nel numero di casi che ottengono una decisione in breve tempo: qui la fase di test fa registrare per i casi con priorità 1 il pronunciamento di una decisione nel 69% di casi non Dublino, rispetto al 55% dell'esercizio regolare. Se si estende l'analisi a tutti i casi non Dublino, ossia non solo a quelli con priorità 1, allora la differenza è ancora più marcata: nella fase di test è stata emessa una decisione nel 70% di questi casi rispetto al 27% dell'esercizio regolare.

3.4.3 Iter procedurali per i casi Dublino

Nel 44% dei casi relativi a tutte le persone entrate nella fase di test tra gennaio e ottobre 2014, è stata presentata una domanda Dublino (domanda "take back": 21%; domanda "take charge": 23%). Nel 66% di questi casi Dublino è stata anche emessa una decisione entro la fine di ottobre 2014. Un terzo delle persone che hanno ottenuto una decisione è successivamente rimpatriato con partenza controllata o è stato trasferito e circa la metà dei casi sono partiti senza controlli o hanno abbandonato la fase di test senza

controlli (sono cioè entrati in clandestinità). Per una persona su sei che ha ottenuto una decisione Dublino, l'esecuzione della decisione era ancora pendente alla fine di ottobre 2014.

Mentre la fase di test e l'esercizio regolare si differenziano appena sia in relazione al numero di decisioni emesse che a quello delle partenze controllate, si registra un considerevole divario per quanto attiene alle partenze non controllate. Nel periodo in esame della fase di test è infatti entrato in clandestinità circa il 49% di tutti i casi Dublino con priorità 1, mentre nell'esercizio regolare tale percentuale è stata del 22%.

A seconda dei punti di vista, l'ingente numero di persone che entrano in clandestinità può essere interpretato come un punto di forza o di debolezza della fase di test. Come punto di forza perché, grazie alla rapidità della procedura, a informazioni più trasparenti e alla valutazione delle opportunità offerti alle persone che hanno ricevuto una risposta Dublino, si riesce a mettere meglio in evidenza che le prospettive di rimanere in Svizzera in maniera permanente o anche solo temporanea sono nulle. Se un richiedente è consapevole di questa situazione, è meno incentivato a sottoporsi al prosieguo della procedura o è fortemente spinto a entrare in clandestinità. Questo perché ai richiedenti con decisione Dublino negativa non può essere offerta l'opzione di ritornare volontariamente nello Stato Dublino senza misure coercitive. Ogni trasferimento Dublino deve essere infatti controllato dalle autorità competenti, il che significa che le persone vengono portate all'aeroporto con procedura controllata o forzata (non necessariamente con accompagnamento da parte della Polizia). Inoltre possono essere arrestate prima della partenza.

L'alto numero di clandestini può però anche essere indice di debolezza procedurale della fase di test. La procedura in questa fase prevede che il rappresentante legale sia informato in via prioritaria sulla decisione attesa in modo che all'occorrenza possa formulare il proprio parere (insieme ai richiedenti). Diversamente dall'esercizio regolare i richiedenti conoscono quindi la decisione prima che sia formalmente notificata e questa finestra temporale può essere utilizzata per abbandonare il centro Juch ed entrare in clandestinità. Questo svantaggio della fase di test rispetto all'esercizio regolare sarà però ridimensionato con l'introduzione, il prossimo anno, del Regolamento III Dublino: mentre secondo gli attuali regolamenti una persona dopo la notifica della decisione Dublino potrebbe in linea di principio essere arrestata, a partire dal 2015 ciò sarà possibile solo a determinate condizioni. Pertanto in futuro le possibilità di entrare in clandestinità saranno ancora elevate anche dopo la notifica della decisione.

3.4.4 Durate delle procedure tra l'entrata nella fase di test e l'esecuzione del primo interrogatorio

Dei 1.256 richiedenti l'asilo che, dopo aver presentato domanda in un CRP, sono stati assegnati alla fase di test, 1.253 sono entrati nella fase di test mediamente 0,8 giorni dopo aver presentato per la prima volta la domanda. Pertanto si osserva che quasi tutte le domande sono state assegnate alla fase di test e senza ritardi.

Uno dei punti deboli della fase di test rispetto all'esercizio regolare per ciò che riguarda i tempi delle procedure è però rappresentato dal ritardo nell'esecuzione del primo interrogatorio. Il primo interrogatorio si svolge durante la fase di test, per i casi Dublino con priorità 1, 12,5 giorni dopo l'entrata e per i casi non Dublino con priorità 1 12,0 giorni dopo. Nell'esercizio regolare o nei CRP si registrano in proposito circa 4,5 giorni in meno per i casi Dublino e circa 2,6 giorni in meno per i casi non Dublino. Questi ritardi nella fase di test dipendono principalmente dal fatto che, in base a quanto previsto dall'attuale processo di programmazione della fase di test, gli interrogatori possono essere effettuati, a

seconda del giorno della settimana in cui il nuovo richiedente entra nella fase di test, dopo 9 - 17 giorni, come meglio descritto nel rapporto dettagliato.

3.4.5 Durata delle procedure tra il primo interrogatorio e la decisione

Considerazione preliminare: nei tempi di seguito indicati che trascorrono tra il primo interrogatorio e la decisione sono inclusi, oltre ai casi con decisione pronunciata nella fase di test, anche quelli che ottengono una decisione durante la fase di test dopo essere usciti dalla procedura ampliata.

Nei casi per i quali può essere emessa una decisione senza audizione, la decisione stessa è pronunciata entro 35,7 giorni dal primo interrogatorio. Nei casi in cui si effettua un'audizione nella fase di test, questa ha luogo in media 21,7 giorni dopo il primo interrogatorio. Nei casi in cui sia audizione che decisione hanno invece luogo durante la fase di test, la decisione è pronunciata entro 18 giorni dall'audizione.

Riepilogando si osserva che i tempi delle procedure nei CRP e nella fase di test sono analoghi per quanto riguarda i casi per i quali la decisione è pronunciata internamente ad essi. Il grande punto di forza della fase di test risiede però nel fatto che per una percentuale notevolmente più alta di casi l'audizione e la decisione possono essere svolte direttamente durante questa fase (l'audizione ha luogo nella fase di test nel 29% di tutti i casi e nel 20% dei casi con priorità 1, rispetto al 7% di tutti i casi e al 14% di tutti i casi con priorità 1 in cui l'audizione si svolge nei CRP). Di conseguenza un numero inferiore di casi della fase di test segue la procedura centralizzata a Berna, la quale (anche per i casi con priorità 1) prevede tempi notevolmente più lunghi. Per i casi con priorità 1 trasferiti alla sede centrale, che da gennaio 2014 hanno presentato domanda per la prima volta e per i quali si è tenuta un'audizione entro la fine di ottobre 2014, l'audizione stessa si è svolta in media solo 115 giorni dopo il primo interrogatorio. In questi numeri non sono conteggiati tutti i casi per i quali l'audizione non si è ancora svolta. Se si considerano tutti i casi entrati nell'esercizio regolare nel 2013 con domande con priorità 1 presentate per la prima volta, risulta che le audizioni nella sede centrale si sono svolte in media 277 giorni dopo il primo interrogatorio.

3.4.6 Durata delle procedure nella procedura Dublino

In media le domande "take back" sono presentate 13,7 giorni dopo l'entrata nella fase di test. Le domande "take charge" sono invece presentate dopo 23,1 giorni.

Dopo la presentazione di una domanda "take back", i tempi di evasione fino al pronunciamento della decisione sono in media pari a 11,6 giorni nella fase di test. Il trattamento delle domande "take charge" nella fase di test richiede invece 43,7 giorni.

L'avvio delle procedure per le domande Dublino nella fase di test dura in media circa 3 (take charge) - 6 giorni (take back) in meno rispetto all'esercizio regolare. La fase di test non ha tuttavia significativi effetti sulla durata intercorrente tra la presentazione della domanda e la decisione Dublino.

3.4.7 Durata delle procedure tra la decisione e la partenza

Il 17% di tutte le persone entrate nella fase di test tra gennaio e ottobre 2014 è partito volontariamente (partenza controllata) (9%) o è rimpatriato con accompagnamento (8%) entro la fine di ottobre. La partenza è avvenuta in media 23,3 giorni dopo l'emissione della decisione di asilo.

Nell'esercizio regolare o nei CRP, nello stesso periodo, è partito volontariamente (partenza controllata) il 3% delle persone e rimpatriato con accompagnamento il 4%. La procedura tra la decisione di asilo e la partenza è durata in media 35,8 giorni.

3.4.8 Conclusioni generali sulla durata delle procedure e sull'evasione delle pratiche

Procedure evase e partenze

Per quanto riguarda le persone sottoposte a procedura nazionale (ossia i casi non Dublino), nella fase di test viene pronunciata una decisione in breve tempo in un numero di casi nettamente superiore rispetto all'esercizio regolare: per la categoria di casi con "priorità 1" nella fase di test è stata infatti pronunciata una decisione per il 69% di tutte le domande presentate da gennaio 2014. A parità di popolazione, nell'esercizio regolare si arriva a una quota del 55%. Se si considerano tuttavia non solo i casi con priorità 1 ma tutti i casi non Dublino, allora lo scarto è ancora maggiore. Nella fase di test è stata infatti pronunciata una decisione nel 70% di questi casi rispetto al 27% dell'esercizio regolare. A ciò si aggiunge che anche la percentuale di casi non Dublino che, in seguito a decisione negativa, rimpatriano con partenza controllata, è leggermente più alta nella fase di test. Viceversa anche la quota delle partenze non controllate è più alta in relazione a questi casi.

Per i casi Dublino lo scenario è diverso: mentre il numero di decisioni e di partenze controllate è pressoché identico nella fase di test e nell'esercizio regolare, si osserva una significativa differenza soprattutto per quanto riguarda le partenze non controllate. Nella fase di test, i casi di persone entrate in clandestinità nel periodo esaminato sono stati infatti pari a più del doppio di quelli registrati nell'esercizio regolare. Fintantoché non si saprà quale strada hanno preso queste persone (ossia se sono effettivamente partite o se si sono nascoste nel Paese) non sarà possibile trarre conclusioni certe dall'ingente numero di clandestini.

Durata delle procedure

I tempi di evasione delle pratiche nella fase di test sono più brevi di quelli dell'esercizio regolare. L'unico processo più lento nella fase di test rispetto all'esercizio regolare è l'esecuzione del primo interrogatorio, a causa delle difficoltà riscontrate nella programmazione. Nella fase di test quest'operazione dura tuttavia solo 2 - 4 giorni in più rispetto all'esercizio regolare e pertanto non costituisce un fattore critico. In linea generale risulta che tutti gli altri iter della fase di test si svolgono più celermente che nell'esercizio regolare.

Per i casi non Dublino con priorità 1, per i quali la decisione è emessa senza audizione direttamente nella fase di test, l'evasione delle procedure tra l'ingresso e la partenza controllata richiede circa 25 giorni in meno rispetto agli analoghi casi la cui decisione è adottata direttamente nei CRP. Per i casi Dublino senza audizione la durata delle procedure fino al trasferimento si riduce di circa 15 giorni. Per i casi con priorità 1 per i quali nella fase di test e nel CRP si svolgono sia l'audizione che la decisione, le procedure tra l'entrata e la partenza controllata (81,4 giorni) nella fase di test durano invece circa 9 giorni in meno rispetto a quanto avviene nell'esercizio regolare (90,2 giorni).

Se, a seconda dei punti di vista, il miglioramento dei tempi di evasione delle pratiche nella fase di test può essere considerato moderato per le persone nei confronti delle quali nell'esercizio regolare verrebbe pronunciata una decisione a livello decentralizzato nei CRP, si riscontra invece che le procedure nella

fase di test sono notevolmente più rapide per i casi per i quali l'audizione e la decisione si svolgono durante la fase di test ma che nell'esercizio regolare passerebbero alla procedura centralizzata. La contemporanea constatazione che il 61% di tutti i casi giunti nei CRP tra gennaio e ottobre 2014 è stato avviato nell'esercizio regolare alla procedura centralizzata ma è ancora in attesa di decisione, mentre nella fase di test ciò si riscontra solo nel 14% dei casi, indica che la fase di test è nettamente più efficace in tale ambito. Anche volendo considerare unicamente i casi con priorità 1, la fase di test presenta chiari vantaggi: nell'esercizio regolare il 23% di tutti i casi con priorità 1 giunti nel periodo in esame è stato trasferito alla sede centrale e finora non è stata pronunciata alcuna decisione, mentre nella fase di test i casi di questo tipo sono pari all'8%.

4 Considerazioni finali

Riepilogando si constata che la fase di test, sia nel centro di procedura della Förribuckstrasse che negli alloggi del centro Juch, funziona regolarmente. Finora non sono stati riscontrati problemi sostanziali che potrebbero mettere a rischio l'operatività e costringere a una revisione radicale dell'architettura stessa della fase di test. Da un punto di vista economico-gestionale non sono stati nemmeno rilevati fino a questo momento punti deboli fondamentali tali da mettere in discussione la bontà di questo progetto. In tal senso l'avvio della fase di test si può considerare ben riuscito.

Come previsto, nella fase di avvio sono stati riscontrati diversi problemi attuativi e anche criticità d'impianto, sebbene nel frattempo molti di questi problemi siano stati risolti.

In base alle informazioni di cui attualmente si dispone, i principali campi in cui ancora occorre intervenire e in cui si potrà agire a breve sono:

- ottimizzare la programmazione delle numerose scadenze relative ai richiedenti (v. considerazioni svolte nel capitolo 3.3.1);
- chiarire le possibilità di ridurre al minimo le fluttuazioni settimanali dei carichi della fase cadenzata (cfr. capitolo 3.3.4);
- rivedere la definizione dei ruoli nella fase preparatoria e nella fase cadenzata. (cfr. capitolo 3.2.4).

Accanto a questi problemi attuativi risolvibili nel breve periodo, vi sono alcune difficoltà sostanziali la cui soluzione richiede tempi più lunghi:

- assicurare che il centro Juch, i responsabili della programmazione presso l'UFM e dell'organizzazione della rappresentanza legale (SPOC) non gestiscano le scadenze comuni con software diversi;
- verificare l'impiego di workflow digitali e di un sistema di gestione informatica delle scadenze che integri tutti i soggetti coinvolti nelle procedure.

In relazione ai tempi delle procedure e al numero delle partenze controllate risulta che rispetto all'esercizio regolare la fase di test presenta vantaggi - da modesti a considerevoli - a seconda delle categorie di casi considerate. I vantaggi della fase di test sono particolarmente significativi per i casi che nell'esercizio regolare passano alla procedura centralizzata ma che nella fase di test ottengono una decisione e vengono eseguiti a livello decentralizzato. Una differenza sostanziale tra la fase di test e l'esercizio regolare consiste inoltre nel fatto che nella fase di test molte più persone entrano in clandestinità o partono senza controlli, con la precisazione che nell'esercizio regolare non si registra comunque una percentuale corrispondentemente maggiore di partenze controllate ma una percentuale più alta di casi pendenti. Fintantoché non si saprà quale strada hanno preso queste persone (ossia se sono effettivamente partite o se si sono nascoste nel Paese), il maggiore numero di clandestini, a seconda delle ipotesi formulate e dei punti di vista, potrà essere valutato come punto di forza o di debolezza della fase di test (cfr. capitolo 3.4.3).