



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

Mandato 4

Protezione giuridica: consulenza e rappresentanza legale

Rapporto intermedio

Berna, 1 dicembre 2014

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3012 Berna

Telefono +41 31 631 86 51

E-Mail skmr@skmr.unibe.ch

INDICE

Mandato 4 - Protezione giuridica: consulenza e rappresentanza legale.....	3
1 Introduzione	3
2 Quesiti, metodologia e iter procedurale.....	3
3 Consulenza	3
4 La rappresentanza legale nella procedura di prima istanza.....	4
4.1 Rappresentanza legale e mezzi di prova	4
4.2 Rappresentanza legale e informazioni sui singoli Paesi	7
4.3 Passaggi di mano	8
4.4 Rappresentante legale, persona di fiducia dei RMNA.....	9
4.5 Rapporto tra UFM e rappresentanza legale	10
4.6 Profilo rappresentanza legale.....	11
4.7 Rappresentanza legale e primo interrogatorio.....	13
4.8 Parere sulla bozza di decisione	14
5 La rappresentanza legale nella procedura di ricorso	15
6 Valutazione complessiva.....	17

MANDATO 4 - PROTEZIONE GIURIDICA: CONSULENZA E RAPPRESENTANZA LEGALE

1 INTRODUZIONE

Il rapporto intermedio fornisce le principali conclusioni ricavate dalla seconda fase della valutazione della protezione giuridica nella fase di test da parte del Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU): (1) consulenza; (2) rappresentanza legale nella procedura di prima istanza: rappresentanza legale e mezzi di prova; rappresentanza legale e informazioni sui singoli Paesi; passaggi di mano; ruolo del rappresentante legale in quanto persona di fiducia dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA); rapporto tra rappresentanza legale e Ufficio federale della migrazione (UFM); profilo della rappresentanza legale; rappresentanza legale e primo interrogatorio; parere sulla bozza di decisione; (3) rappresentanza legale nella procedura di ricorso. Per ogni ambito sono formulate delle raccomandazioni. Il rapporto si chiude con una valutazione complessiva della protezione giuridica nella fase di test.

2 QUESITI, METODOLOGIA E ITER PROCEDURALE

Gli incaricati hanno il compito di analizzare 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 gli incaricati hanno condotto in una seconda fase osservazioni, interviste e analisi di dossier della fase di test. Nel periodo tra il 13 ottobre e il 12 novembre 2014 si sono svolte in tutto 23 giornate di visita presso il centro di procedura di Zurigo e tre visite al centro Juch. Durante questo periodo sono stati osservati 20 passaggi procedurali, analizzati 38 dossier e condotte 19 interviste individuali con collaboratori dell'UFM, del servizio di consulenza e con tutti i rappresentanti legali e cinque focus group con richiedenti l'asilo provenienti da Afghanistan, Marocco, Nigeria, Sri Lanka e Siria. A ciò si aggiungano numerosi colloqui informali con collaboratori del servizio di consulenza, della rappresentanza legale e dell'UFM.

3 CONSULENZA

Conclusioni

Il servizio di consulenza svolge sostanzialmente tre funzioni. In primo luogo informa una prima volta i richiedenti l'asilo in merito alla procedura celere. In tale occasione i consulenti rinunciano volutamente a discutere le ragioni della fuga o a effettuare una valutazione del caso sotto il profilo giuridico (compito svolto dalla rappresentanza legale). In primo piano è posta la trasmissione di informazioni di carattere generale. In secondo luogo si provvede ad accertare la situazione personale, non relativa alle norme in materia di asilo, del richiedente l'asilo. In terzo luogo il servizio di consulenza stabilisce il collegamento tra richiedente l'asilo e rappresentanza legale.

La trasmissione di informazioni di carattere generale circa la procedura influisce, secondo la valutazione di diversi soggetti coinvolti, in modo sostanzialmente positivo sul livello di conoscenza e sul grado di accettazione della procedura in fase di test. Il fatto che le stesse informazioni arrivino ai richiedenti l'asilo da diverse fonti, anche indipendenti dall'UFM, fa ritenere questa *funzione del servizio di consulenza particolarmente utile*. Un'affermazione valida anche per il sistema Dublino spesso non facile da spiegare o, nel caso, per la segnalazione della possibilità del ritorno volontario. Durante i focus group si è osservato che i *richiedenti l'asilo sono in gran parte ben informati circa la procedura nella fase di test*. Ad esempio numerosi richiedenti l'asilo si sono riferiti al fatto che la procedura d'asilo può durare al massimo 140 giorni. Anche le informazioni fornite dal servizio di consulenza circa l'indipendenza e il ruolo della rappresentanza legale rivestono una considerevole importanza. Così, durante i focus group con i richiedenti l'asilo è emerso che *tutti gli intervistati erano al corrente della possibilità di avvalersi del patrocinio gratuito* e che, salvo poche eccezioni, tutti erano assistiti da un rappresentante legale (RL) del consultorio giuridico (CG) per la fase di test. I richiedenti l'asilo interpellati erano anche in gran parte convinti che i RL agiscano interamente o prevalentemente nel loro interesse. In fin dei conti, l'approfondimento della situazione personale da parte dei consulenti permette di individuare i richiedenti l'asilo particolarmente vulnerabili e trasmettere informazioni al riguardo ai RL.

Si evidenzia poi in senso particolarmente positivo che il servizio di consulenza ha rafforzato la propria presenza nel centro Juch (come raccomandato durante la prima fase della valutazione dell'estate 2014). Attualmente il servizio offerto nel centro è presidiato da un consulente nei pomeriggi delle giornate di martedì, mercoledì e giovedì. Un altro aspetto positivo da segnalare consiste nel fatto che i richiedenti l'asilo vengono chiaramente ed esplicitamente informati, durante il colloquio di consulenza nel centro di procedura, sugli orari di ambulatorio nel centro della Förribuckstrasse e sulla presenza del servizio di consulenza nel centro Juch (il consulente esibisce un foglio con fotografie e nomi dei consulenti).

Raccomandazione 1

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

4 LA RAPPRESENTANZA LEGALE NELLA PROCEDURA DI PRIMA ISTANZA

La parte che segue affronta diversi aspetti della rappresentanza legale nella procedura di prima istanza, che sulla scorta delle conclusioni tratte richiedono particolare attenzione. Di conseguenza *l'attenzione è concentrata sugli aspetti critici*. Ai fini di una valutazione concreta della protezione giuridica nella fase di test occorre tenere conto anche della valutazione complessiva fornita alla fine del rapporto.

4.1 Rappresentanza legale e mezzi di prova

Conclusioni

Un aspetto particolarmente positivo da considerare riguarda il fatto che i rappresentanti legali (RL) chiedono sistematicamente durante il primo colloquio se la persona richiedente l'asilo abbia con sé dei mezzi di prova, se li possa procurare o li abbia dovuti consegnare all'UFM. I RL hanno poi sostenuto i richiedenti l'asilo soprattutto con mezzi concreti, ad esempio mettendo loro a disposizione un telefono o spiegando che innanzitutto si può consegnare per e-mail alla rappresentanza legale una copia scansionata del mezzo di prova cui far seguire per posta l'originale. Molti RL sottolineano, all'attenzione dei richiedenti l'asilo, che determinati mezzi di prova, come il libretto militare, il passaporto e il documento di identità o il certificato di nascita, sono importanti ai fini della procedura e qualcuno spiega anche perché è così. Alcuni RL sottolineano che per i richiedenti l'asilo (RA) non è sempre chiaro perché sia importante produrre i mezzi di prova. La richiesta circa la possibilità di procurare determinati mezzi di prova è posta di regola durante il colloquio tra RL e RA prima dell'audizione.

Diversi rappresentanti legali hanno fatto riferimento al fatto che il termine di 10 giorni normalmente stabilito nel corso del primo interrogatorio dall'UFM per procurarsi i mezzi di prova dal Paese di provenienza non sempre è sufficiente. Alle domande di proroga dei termini verrebbe riservato un trattamento restrittivo. Collaboratori dell'UFM hanno dal canto loro osservato che i RL potrebbero svolgere un ruolo più attivo nel procurare i mezzi di prova.

Raccomandazione 2

A seconda del background culturale, sociale e personale, può darsi che un richiedente l'asilo non capisca perché serva più della sua sola dichiarazione e perché questa debba essere documentata, se possibile, con dei mezzi di prova. Perciò i RL dovrebbero, durante i colloqui, prestare un'attenzione ancora maggiore a spiegare ai richiedenti l'asilo la ragione per cui i mezzi di prova sono importanti ai fini della procedura. La check list per il primo colloquio dovrebbe essere modificata in tal senso.

Raccomandazione 3

In base a quanto emerso dalle informazioni raccolte, durante il primo colloquio non sempre sono rilevati in maniera sistematica i mezzi di prova rilevanti per il caso. I RL devono pertanto, al termine di ciascun primo colloquio, predisporre un elenco di mezzi di prova importanti e inserirlo nella pratica. La check list per il primo colloquio deve essere modificata in tal senso.

Raccomandazione 4

Dato che il ruolo dei RL nell'ambito della procedura in fase di test costituisce una novità, è comprensibile che non tutti i diritti e i doveri attribuiti loro siano già definiti. Nell'ottica del mandato 4 (cfr. perizia)¹, rientra tra i doveri della rappresentanza legale, anche tra un colloquio e l'altro, informarsi sistematicamente presso i richiedenti l'asilo circa lo stato dell'acquisizione dei mezzi di prova ed eventualmente rammentare la loro rilevanza e le scadenze previste. Perciò nella relativa programmazione occorre inserire spunti che ricordino tali aspetti alla rappresentanza legale e prevedere il ricorso a interpreti per brevi colloqui. A tale riguardo non è sempre assolutamente necessario che i richiedenti l'asilo siano invitati nel centro di procedura per un colloquio. Per contenere l'impegno logistico, il follow up può essere svolto anche tramite teleconferenza.

¹ In quanto parte del mandato 4, il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) predispone una perizia sugli aspetti giuridici della rappresentanza legale nella fase di test, sui diritti e doveri spettanti a tale istituto nella procedura di prima istanza e nella procedura di ricorso e sui compiti dei RL trasversali alle diverse fasi.

Raccomandazione 5

Esempi di buone pratiche relativi al ruolo della rappresentanza legale in sede di esame, acquisizione e inoltro dei mezzi di prova potrebbero essere raccolti e messi a disposizione di tutti i RL. Si potrebbe ad esempio inserire questa e altre buone pratiche in un manuale destinato al consultorio per la fase di test.

Raccomandazione 6

Affinché i RL possano svolgere il proprio ruolo in conformità alle raccomandazioni 3-5, appare necessario che l'UFM adegui la prassi finora adottata in materia di termini per la presentazione dei mezzi di prova in misura più stringente alle circostanze del singolo caso. Se ai fini della valutazione del caso esistono nel Paese d'origine importanti mezzi di prova che il RA deve ancora procurarsi con l'aiuto dei RL, in linea di principio si dovrebbe attendere che tali mezzi di prova siano esibiti, tenuto conto che il RA deve dare seguito al proprio dovere di cooperare e i RL ai rispettivi obblighi in materia di acquisizione dei mezzi di prova. Ove a seguito di una minima proroga dei termini per la presentazione o di un breve rinvio dell'audizione sia probabilmente possibile la presentazione di mezzi di prova rilevanti entro i tempi stabiliti, l'UFM dovrebbe inserire nella programmazione la possibilità di domandare una proroga dei termini e adeguamenti in tal senso. Ove ciononostante si preveda che in determinate circostanze concrete non sarà giustificatamente possibile acquisire mezzi di prova rilevanti dal Paese d'origine, il caso dovrà essere trattato in procedura ampliata.

Conclusioni

Se il primo interrogatorio e l'audizione si svolgono lo stesso giorno (come sporadicamente accaduto durante la seconda fase della valutazione) e il primo colloquio con la rappresentanza legale è collocato poco prima, può accadere che i RL non abbiano abbastanza tempo per esaminare ed eventualmente tradurre o far tradurre i mezzi di prova. Almeno in questo caso la rappresentanza legale non sarebbe perciò in grado di produrre in tempo utile mezzi di prova.

Raccomandazione 7

Nel caso in cui si effettui un interrogatorio combinato, il primo colloquio con la rappresentanza legale deve essere fissato con congruo anticipo oppure l'audizione dev'essere fissata in modo che vi sia tempo sufficiente per l'esame e l'eventuale traduzione dei mezzi di prova.

Conclusioni

RL e collaboratori dell'UFM segnalano che non è sempre chiaro a chi compete la traduzione dei mezzi di prova. In pratica il quesito si pone soprattutto in caso di documenti corposi, ad esempio sentenze, cartelle cliniche dettagliate o rapporti di polizia del Paese d'origine.

Secondo il Manuale asilo e ritorno dell'UFM, nell'esercizio regolare vige la seguente regola (attualmente questa parte è disponibile - nella versione attuale - solo in francese): "L'autorité compétente peut exiger du requérant d'asile qu'il fasse traduire dans une langue officielle un document rédigé dans une langue étrangère (art. 8 al. 2 LAsi). Si le requérant est assisté et ne peut par conséquent pas remplir son obligation, l'autorité doit, en vertu du principe de l'instruction d'office, faire traduire elle-même ces documents"². Questa regola può fungere da direttiva da

² Manuale UFM Asilo e ritorno, articolo B3, 2.2.1.6 (obligation de faire traduire des documents rédigés dans une langue étrangère).

seguire per la procedura in fase di test, ma in sede di applicazione occorre tenere conto delle peculiarità di tale procedura (in particolare dei tempi stretti e dell'affiancamento da parte dei RL).

Raccomandazione 8

Dato che i tempi nella procedura in fase di test sono particolarmente stretti, è davvero urgente definire le competenze in materia di traduzione dei mezzi di prova. Ecco una possibile soluzione, in parte già attuata: della traduzione di documenti non particolarmente corposi risponde la rappresentanza legale; in caso di documenti voluminosi, la rappresentanza legale, con il richiedente l'asilo e l'interprete, provvede a una prima valutazione e individua le parti del mezzo di prova che devono essere tradotte. Dopo di che la responsabilità della traduzione passa all'UFM. Nel caso in cui la rappresentanza legale dovesse rispondere integralmente della traduzione di mezzi di prova, si renderebbe necessario un adeguamento delle relative risorse.

4.2 Rappresentanza legale e informazioni sui singoli Paesi

Conclusioni

È estremamente positivo che molti RL citino regolarmente, nei ricorsi e nei pareri sulla bozza della decisione, informazioni sui singoli Paesi rilevanti per il caso e analisi sui Paesi ricavate da fonti pertinenti. Vi sono anche RL che possiedono ottime conoscenze sui singoli Paesi. Inoltre gli esperti dell'organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (Schweizerische Flüchtlingshilfe - SFH) svolgono un importante ruolo di sostegno. Nel complesso, però, è sorta l'impressione che non sia adeguatamente consolidato l'utilizzo di informazioni sui singoli Paesi nei colloqui con i richiedenti l'asilo e per i quesiti da porre negli interrogatori. Le osservazioni compiute hanno altresì indicato che nei casi complessi i RL hanno troppo poco tempo per dedicarsi in maniera approfondita alle informazioni sui singoli Paesi. Occorre tuttavia rilevare che diversi Paesi d'origine sono stati attribuiti a specifici RL affinché possano acquisire al riguardo informazioni approfondite. I RL interpellati ritengono quest'impostazione corretta, per quanto spesso manchi loro il tempo di occuparsi in maniera approfondita dei Paesi loro assegnati.

Raccomandazione 9

Le conoscenze sui singoli Paesi disponibili all'interno del gruppo dei RL devono andare a beneficio dell'intero gruppo, ad esempio attraverso brevi presentazioni istituzionalizzate sui principali Paesi d'origine, anche da parte di esperti esterni, con successivo scambio d'idee. I RL devono avere il tempo di acquisire conoscenze approfondite sui Paesi per i quali sono competenti. Al riguardo potrebbero predisporre delle schede comprensive di informazioni geografiche sui Paesi loro assegnati e metterle a disposizione di tutti i RL.

Raccomandazione 10

Ove in sede di programmazione si accerti che si tratta di un caso complesso per il quale occorrono informazioni approfondite sullo specifico Paese, è necessario concedere più tempo per lo studio delle informazioni e per il colloquio prima dell'audizione. Le informazioni sul Paese di cui al caso specifico devono essere maggiormente utilizzate dai RL anche per il lavoro da svolgere prima della notifica della bozza di decisione e della predisposizione del parere, in particolare al fine di porre domande mirate durante i primi interrogatori e le audizioni.

4.3 Passaggi di mano

Conclusioni

Nel corso delle varie fasi procedurali, diversi RL si occupano di regola dello stesso caso. Per i dossier in esame si è verificato almeno un “passaggio di mano” in oltre la metà dei casi. Questi numerosi trasferimenti sono per lo più dettati da esigenze strutturali. Le tempistiche strette della procedura, la concentrazione dell’UFM sugli obiettivi di output, la disponibilità degli interpreti che lavorano per l’UFM e l’attività a tempo parziale prestata dai collaboratori della rappresentanza legale riducono fortemente il margine d’azione in sede di programmazione. L’attività a tempo parziale è a sua volta conseguenza degli elevati carichi di lavoro per i RL nella procedura della fase di test (v. profilo rappresentanza legale, 4.6). Difficilmente in una tale procedura è possibile evitare i passaggi di mano.

Un’osservazione positiva riguarda il fatto che la rappresentanza legale già si impegna considerevolmente per minimizzare le conseguenze di questi passaggi di mano. Tutti i RL tengono un diario online relativo ai loro casi, accessibile a tutti gli altri RL. Il diario aiuta i nuovi RL, in caso di passaggi di mano, a farsi una rapida idea del caso in esame. Inoltre sono stati creati team di due RL che insieme coprono tutti i giorni lavorativi della settimana e si tengono reciprocamente al corrente dei rispettivi casi. Tipicamente questo scambio d’informazioni si svolge nel corso di un incontro il mercoledì (giorno in cui gran parte dei RL lavora nel centro di procedura). Inoltre nel diario si annota la necessità che non si verifichi alcun passaggio di mano, ad es. perché il caso è particolarmente complesso o il richiedente l’asilo è molto vulnerabile. Ove la programmazione del CG per la fase di test, redatta sulla scorta del programma settimanale del servizio di programmazione dell’UFM, preveda che in un tale caso ci debba essere un passaggio di mano, si chiede all’UFM se sia possibile in questo caso un adeguamento della programmazione.

Diversi RL hanno segnalato che le annotazioni nel diario in relazione al possibile passaggio di mano non sempre sono sufficientemente dettagliate e mirate. In sede di attuazione dello scambio di informazioni sui casi tra i team a due si verificano talvolta problemi di ordine pratico, ad es. vi viene dedicato troppo tempo o non gliene viene dedicato affatto o il tempo previsto per tale incontro all’ultimo momento deve essere destinato ad altre attività. Capita anche che in singoli team a due non vi sia una giornata che vada bene per entrambi. Alcuni RL affermano anche che non sempre il tempo destinato a familiarizzare con il caso nell’eventualità di un passaggio di mano è sufficiente. Inoltre non sempre è possibile valutare accuratamente un caso solo sulla base dello studio della pratica.

Raccomandazione 11

La consapevolezza dell’importante funzione del diario in caso di passaggi di mano deve essere rafforzata in tutti i RL. Validi esempi di annotazioni del diario potrebbero essere inseriti nella raccolta di buone pratiche del manuale RL proposto.

Raccomandazione 12

Se possibile, ottimizzare la programmazione relativa ai passaggi di mano: prevedere un periodo di tempo fisso e sufficiente per lo scambio nell’ambito dei team a due e per lo studio delle pratiche.

Raccomandazione 13

Adeguare lo smistamento dei casi così come svolto finora tenendo conto dell'eventualità dei passaggi di mano: catalogare i casi quanto prima possibile (ad es. passaggio di mano in nessun caso, non auspicabile o non problematico) e trasmettere quest'informazione all'UFM non appena un caso è stato catalogato e non solo quando si delinea l'eventualità di un passaggio di mano.

4.4 Rappresentante legale, persona di fiducia dei RMNA

Il rapporto intermedio non affronta la problematica dell'accertamento della minore età di un richiedente l'asilo non accompagnato (RMNA) nella procedura d'asilo³. Nel prosieguo si parte dal presupposto che la questione se un richiedente l'asilo sia da considerare un RMNA o meno sia chiarita.

Conclusioni

L'art. 5 OTest recita: "Fintanto che richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati soggiornano in un centro della Confederazione, il rappresentante legale (...) adempie altresì i compiti di una persona di fiducia". L'art. 28 cpv. 1 lett. e OTest stabilisce inoltre che l'UFM versi un'indennità al fornitore di servizi per la "difesa degli interessi dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati in veste di persona di fiducia nei centri della Confederazione". L'art. 5 OTest rimanda all'art. 25 OTest, che elenca i compiti della rappresentanza legale. A tale riguardo l'art. 25 OTest non stabilisce meglio né espressamente quali siano i compiti della rappresentanza legale in veste di persona di fiducia di RMNA nell'ambito della fase di test. Ciò significa che i doveri del rappresentante legale in quanto persona di fiducia di RMNA nell'ambito della fase di test non sono esplicitamente definiti nell'OTest.

Tutti i RL hanno segnalato come per loro non sia chiaro cosa ci si attenda da un RL nella veste di persona di fiducia di RMNA nel contesto della fase di test. Alcuni hanno parlato di un grosso punto di domanda o di una delle maggiori difficoltà da affrontare.

Dalle interviste è emerso come il contatto diretto dei RL con i RMNA si limiti ai colloqui nel centro di procedura prima del primo interrogatorio e dell'audizione e a quelli sulla bozza di decisione e sulla notifica della decisione. Di regola i RL si prendono più tempo per questi colloqui in caso di RMNA e alcuni conducono colloqui supplementari. Finora, però, i RL non hanno incontrato i RMNA loro assegnati nel centro Juch. Questo contatto avviene transitoriamente tramite il consultorio: i RL demandano talora al consulente presente tre volte la settimana nel centro il compito di informarsi su come stanno determinati RMNA loro assegnati. Ma ai RMNA non è assegnata una persona di riferimento specifica per quanto attiene al servizio di consulenza. Il consulente si informa anche, su suggerimento dei RL in loco, presso gli assistenti dell'associazione Asylorganisation Zürich (AOZ), circa determinati RMNA. Molti RL hanno spiegato di trovare molto difficile mantenere con i RMNA una forma di rapporto che vada al di là degli incontri che usualmente avvengono anche con altri richiedenti l'asilo durante colloqui e interrogatori. I tempi sono molto compressi e a causa del carico di lavoro e delle scadenze non sarebbe attualmente possibile fare di più. Molti RL ritengono anche che manchi loro la

³ Infatti talvolta non è chiaro se un richiedente l'asilo che si dice minorenne lo sia veramente. Per accertare la minore età in caso di dubbio l'UFM si basa nella fase di test prevalentemente su pareri della clinica universitaria di Zurigo (Universitätsspital Zürich).

preparazione necessaria per svolgere il ruolo di persona di fiducia di un RMNA, in particolare se si tratta di RMNA giovani⁴ oppure particolarmente vulnerabili.

Sulla scorta di tali conclusioni si può rilevare la necessità di intervenire in diversi ambiti:

Raccomandazione 14

I compiti del rappresentante legale in veste di persona di fiducia nell'ambito della fase di test devono essere più precisamente definiti⁵. Anche se si considera una quantità minima di mansioni, è necessario definirle chiaramente. A tale proposito pare opportuno trascrivere i compiti della persona di fiducia in un mansionario, prendendo come base di riferimento, oltre alle disposizioni di leggi e ordinanze in materia, le norme e la giurisprudenza in tema di tutela dei bambini, in particolare l'art. 22 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e la giurisprudenza sulla figura della persona di fiducia nella procedura d'asilo. A tale riguardo occorre tenere conto delle peculiarità della procedura della fase di test.

Raccomandazione 15

Nel caso in cui, come previsto anche dal disegno di legge sul riassetto del settore dell'asilo, la rappresentanza legale debba assumere effettivamente il ruolo di persona di fiducia anche nel quadro della nuova procedura, occorre adeguare le risorse nell'ottica dell'adempimento degli obblighi previsti dal mansionario.

Raccomandazione 16

Il CG per la fase di test deve adottare le misure necessarie per attuare quanto previsto dal mansionario. La rappresentanza legale potrebbe ad esempio individuare nel team attuale uno o più RL particolarmente qualificati che potrebbero assumere il ruolo di persona di fiducia. Occorrerebbe consentire e promuovere sessioni di istruzione e formazione specifiche. In sede di programmazione è necessario fare in modo che questi RL abbiano il tempo sufficiente per svolgere il loro ruolo di persona di fiducia in conformità al mansionario. In particolare dovrebbe essere possibile per i RL specializzati fare visita regolarmente ai RMNA anche nel centro Juch. Se i RL specializzati non sono utilizzati del tutto, possono occuparsi di altri casi. Se nel gruppo attuale nessun RL dovesse disporre delle necessarie competenze specialistiche ed esperienze, occorre cercare un RL specializzato o altrimenti uno esperto idoneo.

4.5 Rapporto tra UFM e rappresentanza legale

Conclusioni

Un aspetto positivo da sottolineare consiste nel fatto che l'UFM e i rappresentanti legali stanno predisponendo un modello comune di riferimento per la definizione dei ruoli nei primi interrogatori e nelle audizioni in fase di test (come suggerito durante la prima fase nell'estate 2014)⁶. Sulla scorta delle osservazioni e delle interviste condotte nella seconda fase appare chiaro che sia l'UFM che i RL, nonostante la prossimità fisica, hanno una forte consapevolezza del rispettivo

⁴ I RMNA di età inferiore a 14 anni (per le femmine) o 12 anni (per i maschi) non vengono normalmente alloggiati nel centro Juch. Ciò significa che dovrebbe trattarsi di regola soprattutto di RMNA di età superiore a 12 o 14 anni ma ancora lontani dall'essere maggiorenni.

⁵ Uno scambio d'idee in merito a tale problematica con i soggetti coinvolti si svolge attualmente nell'ambito della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS).

⁶ Questo modello di riferimento è stato nel frattempo completato ed è in vigore dal 10.12.2014.

ruolo e di fatto non si riscontra alcuna compromissione dell'indipendenza di entrambi i soggetti. Tuttavia l'impostazione generale influisce decisamente sulla percezione esteriore. Nel corso dei focus group, una rilevante minoranza di richiedenti l'asilo ha osservato come le autorità e la rappresentanza legale lavorino nello stesso edificio e che loro quindi, in quanto richiedenti l'asilo, si chiedono se la rappresentanza legale agisca nel loro interesse. Una risicata maggioranza di richiedenti l'asilo ha notato la prossimità fisica tra UFM e rappresentanza legale, ma crede che i RL agiscano del tutto o prevalentemente nel loro interesse.

UFM e rappresentanza legale sottolineano come la prossimità fisica permetta, anche in un contesto informale, uno scambio rapido e diretto di informazioni. Molti RL ribadiscono altresì la possibilità di un tale scambio informale di idee sui casi. I collaboratori dell'UFM sono più prudenti in riferimento a tale valutazione. Vi è tuttavia unità di vedute sul fatto che grazie alla vicinanza fisica sia più agevole anche lo scambio informale tra autorità e rappresentanza legale in ordine ad aspetti fondamentali della fase di test.

Raccomandazione 17

Consulenti e rappresentanti legali devono continuare a evidenziare - come fatto finora - nel corso del primo colloquio con il richiedente l'asilo, che UFM e CG per la fase di test rivestono ruoli differenti e che i consulenti e i rappresentanti legali sono indipendenti dalle autorità. Occorre tenere conto, con idonei interventi edili, del ricorso alla rappresentanza legale da parte dei richiedenti. Il fatto che UFM e CG per la fase di test siano ospitati su piani diversi è ormai considerato il minimo richiesto in fatto di separazione fisica tra i due servizi. Inoltre, la programmata installazione di un container nel centro Juch per la rappresentanza legale e la prevista esecuzione dei primi colloqui in tale sede sono due fattori particolarmente degni di plauso.

4.6 Profilo rappresentanza legale

Conclusioni

I compiti e il ruolo della rappresentanza legale in fase di test si differenziano molto nettamente da quelli della rappresentanza legale nell'esercizio regolare attuale, nel quale la partecipazione alla procedura di prima istanza determina non solo specifici diritti e doveri (cfr. perizia)⁷. L'assistenza da vicino ai richiedenti l'asilo in una procedura dalle tempistiche compresse comporta anche la nascita di un profilo professionale particolare, aspetto che diviene evidente agli interessati solo nel corso della fase di test. Durante le numerose interviste, tutti i RL hanno enumerato i tre principali fattori che rendono il lavoro di un RL una vera e propria sfida: (1) iter giornaliero stabilito fin nei particolari da terzi e oltretutto spesso modificato repentinamente; (2) elevato ritmo lavorativo a causa delle scadenze ravvicinate; (3) difficoltà dal punto di vista psicologico, inizialmente spesso sottovalutate.

Vi sono chiari segnali dei potenziali e concreti effetti negativi di tali fattori sull'attrattività del lavoro di RL in fase di test. Molti RL hanno osservato durante le interviste di essere in effetti molto motivati e di considerare la fase di test e l'idea del riassetto della procedura in sé con annessa tutela giuridica una notevole miglioria per il sistema dell'asilo. Però, tenuto conto dei carichi di lavoro che attualmente caratterizzano la fase di test, non riescono a immaginare di svolgere tale

⁷ V. nota a piè di pagina 1.

attività per lunghi periodi. Per almeno due persone il lavoro ha avuto gravi conseguenze in termini di salute e almeno quattro RL hanno ridotto il loro grado di occupazione per gli oneri eccessivi. Diversi RL di lunga data hanno deciso, dopo un breve periodo nella fase di test, di dedicarsi nuovamente all'attività in un consultorio giuridico tradizionale. Quasi tutti i RL hanno menzionato l'elevata sollecitazione sul piano psicologico dovuta al contatto frequente e molto diretto con i richiedenti l'asilo. Nella loro veste di RL sono spesso costretti anche a portare cattive notizie. A ciò si aggiunga lo stress dovuto ai tempi compressi e l'elevata flessibilità richiesta. Queste conclusioni sono confermate, oltre che dalle interviste e dai colloqui informali con i rappresentanti legali, anche da osservazioni e da interviste e colloqui informali con i collaboratori dell'UFM.

In quest'ambito si rileva un'urgente necessità di intervenire. Nell'ottica della sostenibilità di questo modello di rappresentanza legale e anche dell'eventuale attuazione su tutto il territorio svizzero della nuova procedura, occorre tenere in particolare considerazione tali conclusioni.

I responsabili del CG per la fase di test hanno colto la problematica e messo mano ai primi interventi al riguardo. Il team RL ha finora preso parte a due coaching di gruppo e ai RL è offerta la possibilità di una supervisione individuale.

Raccomandazione 18

Gli sforzi finora compiuti (coaching e supervisione) vanno valutati positivamente. Tuttavia le conclusioni indicano che queste misure non bastano. Un'ulteriore possibilità consisterebbe nel collocare i RL, periodicamente e a tempo determinato, in posizioni psicologicamente meno stressanti, ad es. mediante rotazione in altre posizioni nel settore della consulenza giuridica e della rappresentanza legale per i richiedenti l'asilo al di fuori della procedura della fase di test. Occorrerebbe raccogliere le misure relative ad altri settori professionali, nei quali i collaboratori sono soggetti a forti sollecitazioni psicologiche (personale medico, polizia, personale in ambito umanitario, ecc.) e se necessario adeguarle alla fase di test e testarle. Un workshop con un esperto in tema di gestione professionale della vicinanza e della distanza (mostrare compassione nei confronti dei richiedenti l'asilo e al tempo stesso mantenere le distanze) potrebbe aiutare i RL a gestire efficacemente le sollecitazioni psicologiche. Un sondaggio presso i RL circa le possibili migliorie potrebbe far emergere altre idee.

Raccomandazione 19

I tentativi in atto di introdurre per il CG per la fase di test un direttore a tempo pieno dovrebbero essere sostenuti da tutti i soggetti coinvolti e rapidamente attuati, facendo in modo che il direttore sia di regola presente tutti i giorni per l'intera giornata nel centro di procedura e abbia tempo sufficiente da dedicare alle diverse esigenze dei RL. La presenza di un direttore a tempo pieno dovrebbe permettere anche un regolare ed esaustivo feedback sull'opera svolta dai RL, che rappresenta una componente dell'attività di management del gruppo di RL e serve sia a fini di controllo di qualità che in termini di soddisfazione per il lavoro.

4.7 Rappresentanza legale e primo interrogatorio

Conclusioni

In ordine alla questione se la presenza dei rappresentanti legali durante il primo interrogatorio sia opportuna o meno, le valutazioni sono diverse. Molti RL considerano tale presenza (quasi)

sempre necessaria, in particolare al fine di instaurare con i richiedenti l'asilo un rapporto basato sulla fiducia e in quanto l'alternanza (presenza/assenza all'interrogatorio) sarebbe difficile da spiegare. Molti RL sottolineano anche come spesso non sia possibile prevedere se durante il primo colloquio vengano fornite informazioni importanti per la rappresentanza legale. La presenza e la possibilità di porre domande funge anche da controllo di qualità dei primi interrogatori. Infine, il primo interrogatorio sarebbe il più delle volte non un semplice colloquio a fini di registrazione ma un'occasione per chiedere già sommariamente conto ai richiedenti l'asilo, tranne che in conclamati casi Dublino, delle ragioni che li hanno indotti a chiedere l'asilo. D'altronde molti collaboratori dell'UFM giudicano criticamente la presenza dei rappresentanti legali durante il primo interrogatorio, osservando in molti casi che si potrebbe dedicare il tempo impiegato per partecipare ai primi interrogatori, durante i quali la rappresentanza legale spesso non fa o non può fare nulla, a un primo colloquio più approfondito. Sia tra i rappresentanti legali che in seno all'UFM si levano singole voci che ritengono opportuna un'alternanza della presenza.

Dopo la prima fase di osservazione della valutazione compiuta nell'estate 2014, i valutatori hanno suggerito che la rappresentanza legale di regola rinunci a prendere parte al primo interrogatorio. Sulla scorta di osservazioni, analisi di dossier e interviste compiute durante la seconda fase, i valutatori giungono nel rapporto intermedio a una valutazione differenziata. Ad esempio si può affermare che, a seguito della presenza dei rappresentanti legali e dei quesiti da loro posti, in diversi casi si è potuto completare le sommarie argomentazioni fornite dai richiedenti l'asilo relativamente alle ragioni della fuga con ulteriori elementi materiali, in quanto i RL hanno posto domande al riguardo ai richiedenti l'asilo o i RL hanno indicato importanti mezzi di prova o hanno potuto effettuare rettifiche dei contenuti del verbale in sede di ritraduzione. In questo modo è emerso con chiarezza, sulla scorta delle analisi dei dossier, che diverse decisioni sono state motivate con la scarsa credibilità delle argomentazioni rilevanti in materia di asilo, in quanto dichiarazioni rese nei primi interrogatori erano contraddette da dichiarazioni rese nelle audizioni. Al tempo stesso vi sono numerosi casi nei quali la presenza dei rappresentanti legali non ha prodotto effetto alcuno o solo scarsi risultati.

Raccomandazione 20

I rappresentanti legali devono testare, per un periodo determinato, un sistema di alternanza della loro presenza durante il primo interrogatorio. I criteri idonei sulla cui base attuare tale alternanza devono essere definiti dai rappresentanti legali e la loro idoneità deve essere concretamente testata. Si ritiene poco adeguato, in termini di accettabilità della procedura ma anche di equità, considerare un criterio per l'alternanza della presenza in una fase così precoce della procedura il fatto che i richiedenti l'asilo abbiano scarse chance di ottenere il diritto a rimanere in Svizzera. Sarebbe invece decisamente più ipotizzabile che i RL rinuncino a prendere parte al primo interrogatorio in caso di elevate chance di decisione positiva sull'asilo o di ammissione provvisoria. Sarebbe altresì ipotizzabile registrare i primi interrogatori eseguiti senza RL. In merito occorrerebbe predisporre le necessarie basi legali.

4.8 Parere sulla bozza di decisione

Conclusioni

In sostanza abbiamo rilevato quattro funzioni del parere:

Esito della decisione: quasi mai il parere dei RL influisce sull'esito della decisione. Nei dossier analizzati, l'esito espresso dalla decisione definitiva coincideva sempre con l'esito formulato nella bozza. Durante le interviste con i rappresentanti legali e l'UFM è stato menzionato un solo caso per il quale, a seguito di un parere, un'ammissione provvisoria è stata trasformata in una decisione positiva in materia di asilo.

Motivazione della decisione: per quanto riguarda la motivazione della decisione, l'influenza è evidente. Nei dossier analizzati, in una sezione aggiuntiva della parte della decisione relativa alle motivazioni venivano di regola approfondite le singole argomentazioni del parere. Raramente l'autore si è accontentato di una mera formulazione standard, sostenendo che il parere non modificasse in nulla la valutazione del caso. Il più delle volte lo specialista dell'UFM ha approfondito in maniera abbastanza o molto esauriente le singole argomentazioni formulate nel parere.

Ammissione alla procedura ampliata: in diversi pareri esaminati, il RL richiedeva con svariate argomentazioni che un caso fosse ammesso alla procedura ampliata. Sulla base delle analisi di dossier emerge, per quanto concerne l'effetto di tali richieste, un quadro composito. Secondo le statistiche, in almeno tre occasioni il caso è stato ammesso alla procedura ampliata a seguito di richiesta in tal senso. Alcune decisioni analizzano la richiesta senza però accoglierla, mentre per altri casi nella la richiesta dei RL non viene neppure menzionata nella decisione.

Valvola di sfogo: tipicamente, all'inizio di un parere si riporta la visione personale del richiedente l'asilo in ordine alla bozza di decisione. In alcuni pareri il documento si limita a quest'aspetto. Questa possibilità riveste, secondo tutti i RL, un'importante funzione di valvola di sfogo: il richiedente l'asilo può rispondere direttamente alle autorità in merito alla decisione non ancora definitiva. Inoltre la rappresentanza legale può, anche in caso di decisioni negative dove anche secondo la rappresentanza legale le chance di un ricorso paiono nulle, fare comunque ancora qualcosa.

Altre importanti conclusioni:

Termini/tempistiche: quasi tutti i RL hanno osservato, durante le interviste, che il termine di 24 ore per la stesura di un parere è sufficiente solo se si tiene conto unicamente del punto di vista personale del richiedente l'asilo. Nei casi nei quali secondo la rappresentanza legale occorre un parere più approfondito, le 24 ore sono troppo poche e le richieste di proroga dei termini verrebbero valutate dall'UFM in senso restrittivo. Inoltre l'UFM avrebbe poi quasi sempre poco tempo per analizzare i pareri.

Senso e scopo del parere: per quanto riguarda senso e scopo del parere, rappresentanti legali e UFM esprimono su determinati aspetti valutazioni molto diversificate. Mentre molti collaboratori dell'UFM vedono nel parere soprattutto una possibilità per i rappresentanti legali di segnalare errori di diritto formale, la rappresentanza legale utilizza il parere anche per produrre valutazioni di diritto materiale.

Significato del passaggio intermedio della bozza di decisione e del parere: sulla scorta di osservazioni e interviste è emerso come il passaggio intermedio relativo a bozza di decisione e parere svolga una funzione sicuramente non voluta dal legislatore ma assolutamente utile, soprattutto in caso di decisioni negative in materia d'asilo con allontanamento esecutivo: tenuto conto che i rappresentanti legali discutono personalmente la bozza di decisione con il richiedente l'asilo, le eventuali cattive notizie per quest'ultimo gli possono essere comunicate con gradualità. In questo modo il richiedente l'asilo può prepararsi meglio alla decisione. Inoltre le statistiche

predisposte dall'UFM sui richiedenti l'asilo scomparsi non alimentano il timore che durante questo passaggio procedurale un numero particolarmente elevato di richiedenti l'asilo possa entrare in clandestinità: dei 273 clandestini finora rilevati, solo 10 sono scomparsi durante la fase cadenzata nella quale rientrano anche la bozza della decisione e il parere (fonte: UFM, dati aggiornati al 30 ottobre 2014).

Raccomandazione 21

UFM e rappresentanza legale devono creare, con la più ampia partecipazione possibile dei collaboratori, un'occasione di scambio su senso e scopo del parere, durante la quale occorre in particolare stabilire se e in quale misura gli argomenti di diritto materiale debbano trovare spazio nel parere. Sulla base di tale scambio la rappresentanza legale potrebbe elaborare criteri per stabilire quando il parere dei RL debba contenere argomentazioni di diritto materiale e quando no.

Raccomandazione 22

Dato che la descrizione della visione personale del richiedente l'asilo richiede poco tempo e allo stesso tempo ha una funzione di sfogo, quest'elemento dovrebbe continuare a formare parte integrante del parere, salvo che il richiedente l'asilo stesso vi rinunci. Al riguardo quest'opportunità dovrebbe essere presentata dai RL per quello che è: un'occasione di esprimersi, senza però alcun effetto sull'esito della decisione e senza incidere considerevolmente sulle motivazioni della decisione. Anche la discussione con il richiedente l'asilo sulla bozza di decisione e sul parere assolve diverse valide funzioni. Perciò questo iter procedurale dovrebbe essere mantenuto.

5 LA RAPPRESENTANZA LEGALE NELLA PROCEDURA DI RICORSO

Conclusioni

In ordine alla procedura di ricorso le conclusioni riguardano tre ambiti: la percentuale di ricorsi, i processi interni riguardanti la procedura di ricorso e la qualità dei ricorsi finora presentati.

Percentuale di ricorsi: la percentuale di ricorsi nella fase di test (15,2 per cento) è stata nettamente inferiore a quella dell'esercizio regolare (20,9 per cento) dello stesso periodo (fonte: UFM, dati aggiornati al 31.10.2014). Per 580 decisioni impugnabili nella fase di test sono stati presentati ricorsi riguardanti 88 persone. Dei 59 casi complessivamente impugnati (alcuni riguardanti più persone), 29 venivano da un RL del consultorio giuridico per la fase di test (RL assegnato) (fonte: Tribunale amministrativo federale, dati aggiornati al 31.10.2014). Per quanto concerne le cinque decisioni di prima istanza finora cassate⁸, in quattro casi il ricorso era stato inoltrato da un RL del CG per la fase di test. 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.

⁸ Delle sentenze relative alla fase di test riguardanti 44 casi, 32 erano rifiuti, 5 decisioni di non entrata nel merito, 2 stralci e 5 cassazioni. Finora non ci sono stati accoglimenti (fonte: Tribunale amministrativo federale, dati aggiornati al 31.10.2014).

Processo relativo alla decisione se si debba procedere al ricorso o no: tutti i RL hanno fatto riferimento nel corso delle interviste al principio del doppio controllo, che verrebbe applicato nella prassi per i casi nei quali il RL non è sicuro. In caso di conclamati casi Dublino non si svolgerebbe di regola un colloquio con un altro RL. Questa attuazione mirata del principio del doppio controllo è opportuna anche considerata la scarsità delle risorse disponibili.

In sede di attuazione del principio del doppio controllo si ravvisano però alcune difficoltà. Di regola il RL si confronta con un altro RL già presente e disponibile. Molti RL vantano un'esperienza professionale relativamente limitata. Ma al fine di stabilire se si debba procedere con il ricorso o no serve grande esperienza. In definitiva molti RL hanno dichiarato che a chi effettua il secondo controllo spesso manca il tempo di studiare il caso nel dettaglio. Spesso lo studio della pratica si limita a considerare la decisione, il parere e la bozza di decisione e il tempo non è sufficiente per includere la lettura dei verbali relativi al primo interrogatorio e all'audizione.

Vi sono alcuni segnali che indicano che per tali ragioni il principio del doppio controllo non sempre funziona. Lo si nota da un canto in ordine ai ricorsi presentati ai quali si sarebbe potuto rinunciare e dall'altro in ordine ai casi per i quali si è rinunciato erroneamente al ricorso. Per quanto desumibile dall'analisi dei dossier, nel primo caso in effetti così non è stato. Singoli ricorsi del CG per la fase di test sono stati in effetti giudicati chiaramente senza speranza dal Tribunale amministrativo federale. In questi e in tutti gli altri casi analizzati il ricorso era però quantomeno condivisibile. Viceversa la RL ha rinunciato in almeno due casi, secondo noi a torto, al ricorso. Nel giudizio dei valutatori, per almeno uno dei dossier analizzati relativi alla procedura di prima istanza il ricorso, malgrado la rinuncia, non sarebbe stato chiaramente senza speranza. In una decisione dell'UFM cassata dal Tribunale amministrativo federale, un richiedente l'asilo ha presentato autonomamente ricorso dopo che il RL vi aveva rinunciato.

È stato inoltre osservato che, nei casi in cui avevano deciso di non presentare ricorso, i RL consegnavano ai richiedenti l'asilo, alla notifica di decisioni negative in materia d'asilo, le informazioni di contatto di altri consultori giuridici a cui rivolgersi. I RL spiegavano altresì in modo comprensibile ai richiedenti l'asilo il motivo per cui rinunciavano al ricorso. Il tema della rinuncia al mandato in un momento inopportuno è affrontato nella perizia.

Raccomandazione 23

In sede di decisione se debba essere presentato ricorso o meno dovrebbe, in applicazione del principio del doppio controllo, essere sempre presente un rappresentante legale molto esperto. Di regola questo dovrebbe essere compito della direzione del CG per la fase di test (v. Raccomandazione 19) o in alternativa di un altro RL molto esperto. In sede di programmazione occorre fare in modo che qualcuno della direzione o un RL molto esperto siano sempre presenti nel centro di procedura e abbiano abbastanza tempo da dedicare a questo compito. Il CG per la fase di test dovrebbe predisporre una check list da mettere a disposizione di tutti RL, che li aiuti a decidere se un ricorso vada presentato o meno.

Iter da seguire per la redazione di un atto di ricorso: a tale riguardo si sottolinea positivamente il fatto per cui molti RL hanno segnalato la nuova funzione di consulente specializzato che da ottobre è svolta da un RL di lunga data. Questo RL esperto affianca regolarmente gli altri RL nella predisposizione degli atti di ricorso.

Raccomandazione 24

Il sistematico supporto specialistico e il controllo di qualità nella redazione dei ricorsi per il tribunale amministrativo devono essere mantenuti. La responsabilità globale di questi aspetti dovrà essere attribuita alla costituenda direzione a tempo pieno del CG fase di test.

Utilità dei ricorsi finora presentati: alcuni rappresentanti legali hanno osservato che i ricorsi finora presentati sono a disposizione di tutti i RL, ma la loro utilità pratica è ancora limitata, in quanto le diverse versioni provvisorie di tali atti sono depositate nello stesso luogo in cui si trovano quelle definitive presentate al Tribunale amministrativo federale. Talvolta verrebbero utilizzate per nuovi ricorsi formule ricavate da ricorsi precedenti, se idonee per il caso. Ma occorre mettere ordine a tale proposito.

Raccomandazione 25

I ricorsi finora presentati devono poter essere meglio utilizzati da tutti i RL. Ad esempio l'accesso potrebbe essere migliorato mediante una tabella riassuntiva regolarmente aggiornata (informazioni sulla sentenza, Paese d'origine del ricorrente, critiche e peculiarità del caso). Nel consigliato manuale RL si potrebbe inserire una raccolta di ricorsi standard particolarmente efficaci e formule sempre utilizzabili.

In merito alla qualità dei ricorsi dei RL della fase di test si osserva positivamente che quasi tutti gli atti trasmessi erano di solida qualità. Alcuni ricorsi, presentati anche da rappresentanti legali con un'esperienza professionale relativamente limitata, hanno colpito per la struttura molto chiara e comprensibile delle argomentazioni giuridiche.

Raccomandazione 26

La solida qualità dei ricorsi finora presentati dovrà essere garantita anche per il futuro grazie a sistematici controlli di qualità.

6 VALUTAZIONE COMPLESSIVA

Sulla scorta dei dati raccolti durante la seconda fase della valutazione mediante osservazioni, analisi di dossier, interviste e statistiche, si possono trarre alcune conclusioni di fondo sul contributo fornito dall'attività di protezione giuridica al mantenimento degli standard giuridici e alla comprensione, accettabilità e credibilità della procedura nella fase di test.

Migliore informazione: grazie ai RL sistematicamente assegnati in fase di test, rispetto all'esercizio regolare dipende molto meno dal caso il fatto che alcuni richiedenti l'asilo siano meglio informati di altri sulla procedura e sulle loro chance al riguardo. È significativo il fatto che molte informazioni siano fornite ai richiedenti l'asilo anche da una fonte indipendente dalle autorità. Nel corso dei focus group è emerso come la maggior parte dei richiedenti l'asilo fosse ben informata in merito alla procedura in fase di test e facesse regolarmente riferimento ai propri RL. Alcuni richiedenti l'asilo hanno però raccontato di non essere particolarmente soddisfatti dei propri RL, ma di aver capito grazie a loro che avrebbero potuto fare ben poco contro la probabile decisione Dublino. Altri richiedenti l'asilo hanno spiegato di aver capito grazie ai RL perché un ricorso nel loro caso non avesse speranza. Nei focus group è emerso anche che le informazioni di consulenti e RL trovano rapida diffusione tra i richiedenti l'asilo, in quanto tutti loro vivono nello stesso centro durante lo svolgimento della procedura.

Migliore accettabilità: le informazioni fornite da consulenti e RL non fanno solo in modo che i richiedenti l'asilo siano meglio consapevoli dell'iter procedurale. Durante i focus group è stato sottolineato come molti richiedenti l'asilo abbiano un'idea realistica delle loro chance nell'ambito della procedura. Con poche eccezioni i richiedenti l'asilo hanno dichiarato di approvare la procedura celere. Tutti i richiedenti l'asilo con buone chance e molti con scarse chance di ottenere l'asilo hanno evidenziato nel corso dei focus group come la procedura in fase di test abbia permesso loro di non rimanere a lungo nell'incertezza. Molti dei richiedenti l'asilo intervistati si sono detti lieti di essere stati assistiti da un RL durante l'intera procedura. Un interprete di lunga data ha poi raccontato come, grazie alla presenza dei RL, i richiedenti l'asilo siano molto più tranquilli durante gli interrogatori. Altri elementi della protezione giuridica contribuiscono a migliorare il grado di accettabilità della procedura: ad esempio si è potuto osservare come molti richiedenti l'asilo siano lieti di poter esprimere la propria opinione personale sulla bozza di decisione nell'ambito del parere. Osservazioni e interviste hanno altresì evidenziato come i passaggi procedurali della bozza di decisione, del parere e della decisione, combinati tra loro, aumentino il grado di accettabilità delle decisioni e della procedura stessa.

Protezione giuridica più equa: anche l'assegnazione di un RL 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 RL dipende in buona misura dalle circostanze e dall'iniziativa dei richiedenti l'asilo, grazie al modello di protezione giuridica della fase di test a ogni richiedente l'asilo è assegnato un RL che svolge il proprio ruolo in base al caso che gli è stato attribuito.

Dovere di cooperare: mentre alcuni interpellati hanno dichiarato di ravvisare in quest'ambito ulteriori margini di miglioramento, molti sottolineano anche come l'opera dei RL influisca positivamente sul dovere dei richiedenti l'asilo di cooperare. Ad esempio un RL ha ricordato al richiedente l'asilo, durante una pausa nel corso di un'audizione, che era tenuto a rispondere nel dettaglio ai quesiti posti. Si è potuto osservare come tutti i RL durante il primo colloquio spieghino ai richiedenti l'asilo che sono tenuti a dire la verità durante gli interrogatori. I RL affiancano i richiedenti l'asilo anche nella fase di acquisizione di mezzi di prova. In singole occasioni i RL hanno anche contribuito a fare in modo che prove rilevanti venissero acquisite o lo fossero in tempi più rapidi.

Prassi più uniforme: diversi collaboratori dell'UFM hanno sottolineato come l'opera dei RL influisca positivamente sull'uniformazione della prassi decisionale dell'UFM. Grazie al fatto che i RL della fase di test hanno una visione globale delle decisioni considerevolmente migliore di quella che si avrebbe dell'esercizio regolare, i RL si accorgono anche se casi analoghi sfociano in decisioni o motivazioni diverse. In questo modo i RL semplificherebbero e rafforzerebbero la funzione dei capisezione dell'UFM di attuare una prassi uniforme.

Sgravio degli altri soggetti coinvolti: sia i collaboratori dell'UFM che gli interpreti al servizio dell'UFM hanno sottolineato come la presenza dei RL consenta loro di concentrarsi sul proprio ruolo. Molti hanno anche osservato che l'attività dei RL costituisce in fin dei conti uno sgravio per gli altri soggetti, anche se a causa dei ruoli differenti possono benissimo verificarsi degli attriti.

Presentazione più mirata dei ricorsi: come argomentato al paragrafo 5, vi sono diversi segnali che indicano come il modello di protezione giuridica influisca in linea di massima positivamente anche in sede di presentazione di ricorsi e contribuisca a un iter più mirato a tale riguardo.

Sviluppi positivi: dalla prima fase (estate 2014) sono state apportate diverse importanti migliorie in tema di protezione giuridica. Ad esempio è stata adeguata la programmazione dei primi interrogatori e delle audizioni, contribuendo notevolmente ad agevolare il lavoro dei RL. Un altro aspetto particolarmente positivo consiste nel fatto che UFM e CG per la fase di test stanno predisponendo un modello comune di riferimento per la definizione dei ruoli nei primi interrogatori e nelle audizioni. Inoltre i consulenti hanno incrementato la propria presenza nel centro Juch. Anche i RL hanno in programma di essere presto presenti in quella sede e di eseguirvi i primi colloqui. Secondo molti collaboratori dell'UFM e RL la cooperazione funziona sempre meglio, nonostante occasionali attriti. Questi positivi sviluppi indicano che l'intera fase di test e in particolare l'opera di protezione giuridica si stanno muovendo nella giusta direzione.

Modello fondamentalmente efficiente: le conclusioni tratte dalla seconda fase confermano che nel complesso il modello scelto sta dando buona prova, anche se si pone la questione di come e in che misura esso sia generalizzabile (cfr. quanto riportato al paragrafo 4.6, Profilo rappresentanza legale). La risposta a tale quesito costituirà il principale oggetto della terza fase della valutazione.

Nel complesso la valutazione della seconda fase conferma che consulenza e rappresentanza legale costituiscono elementi essenziali della procedura in fase di test e contribuiscono a migliorare gli aspetti della legalità, dell'efficienza, della credibilità e dell'accettabilità del sistema dell'asilo.