

Valutazione PERU

Tutela giurisdizionale e qualità delle decisioni

Rapporto finale (versione breve)

Anne-Laurence Graf

Raffaella Massara

Bendicht Tellenbach

Alberto Achermann

Berna, 16 agosto 2021

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, casella postale, 3001 Berna

Telefono +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTORI

Anne-Laurence Graf, dr. iur., lavora dall'ottobre 2017 come collaboratrice scientifica nel settore tematico Migrazione del CSDU, condivide la direzione operativa del progetto con Raffaella Massara.

Raffaella Massara, avvocatessa indipendente presso lo studio legale Omuri & Massara, condivide la direzione operativa del progetto con Anne-Laurence Graf.

Bendicht Tellenbach, avvocato, dal 1992 al 2006 è stato giudice alla Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo e dal 2007 fino al pensionamento a fine maggio 2018 giudice al Tribunale amministrativo federale (TAF). Nel settore della qualità delle decisioni, Bendicht Tellenbach è responsabile in particolare della verifica delle domande.

Il professor dr. iur. *Alberto Achermann* è avvocato a Berna, professore associato di diritto della migrazione all'Università di Berna e organizzatore delle giornate svizzere del diritto della migrazione. Si occupa della direzione strategica del progetto.

Proposta di citazione: CENTRO SVIZZERO DI COMPETENZA PER I DIRITTI UMANI (CSDU), Valutazione PERU, Tutela giurisdizionale e qualità delle decisioni, rapporto finale (versione breve), redatto da Graf Anne-Laurence/Massara Raffaella/Tellenbach Bendicht/Achermann Alberto, Berna, 2021.

INDICE

ABBREVIAZIONI	IV
RINGRAZIAMENTI	V
tutela giurisdizionale e qualità delle decisioni.....	1
I. MANDATO DI VALUTAZIONE.....	1
II. ANALISI DEI DATI STATISTICI	1
III. VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DELLE DECISIONI.....	3
1. Metodologia.....	3
2. Risultanze.....	3
3. Problematiche principali	4
3.1. Tempistiche serrate per l'accertamento dei fatti.....	4
3.2. Parere sulla bozza di decisione.....	4
3.3. Controllo della qualità.....	4
4. Altri aspetti della qualità delle decisioni.....	5
5. Valutazione complessiva.....	5
IV. VALUTAZIONE DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE	6
1. Metodologia.....	6
2. Risultanze principali e raccomandazioni.....	6
2.1. Profilo dei rappresentanti legali.....	6
2.2. Risorse di personale e fluttuazioni	6
2.3. Ruoli	7
2.4. Strumenti di lavoro.....	7
2.5. Gestione del mandato.....	8
2.6. Interpretazione del criterio della mancanza di prospettive di successo.....	8
2.7. Atti scritti.....	11
2.8. CFA senza funzione procedurale (CFA sfp).....	11
2.9. Avvicendamenti nella procedura celere	12
2.10. Pareri.....	12
2.11. Controllo della qualità.....	12
2.12. Coordinamento tra tutti i FP.....	12
2.13. Richiedente l'asilo minorenne non accompagnato (RMNA)	13
2.14. Consulenza.....	13
3. Valutazione complessiva.....	13

ABBREVIAZIONI

APMA	Autorità di protezione dei minori e degli adulti
CFA	Centro federale d'asilo
CFA cfp	Centro federale d'asilo con funzione procedurale
CFA sfp	Centro federale d'asilo senza funzione procedurale
CH-N-O	Regione Svizzera nord-occidentale
CH-O	Regione Svizzera orientale
CH-R	Regione Svizzera romanda
CSR	Collaboratore specialista responsabile
FP	Fornitore di prestazioni
LAsi	Legge sull'asilo
NEM	Decisione di non entrata in materia
PF	Persona di fiducia
RL	Rappresentante legale / rappresentanza legale
RMNA	Richiedente l'asilo minorenni non accompagnato
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
TAF	Tribunale amministrativo federale
T-CH-C	Regione Ticino e Svizzera centrale
ZH	Regione Zurigo

RINGRAZIAMENTI

Gli autori ringraziano tutte le persone intervistate nell'ambito della presente valutazione per la buona collaborazione. Ringraziano inoltre i giudici, i cancellieri e i collaboratori del Segretariato generale del TAF per il prezioso sostegno, in particolare nell'allestimento delle statistiche.

Gli autori ringraziano anche i membri del gruppo di accompagnamento interno ed esterno per i loro commenti e per le domande puntuali formulati durante le riunioni di valutazione del 4 e 9 marzo 2021.

Un grazie particolare va alle collaboratrici e ai collaboratori della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) che hanno accompagnato il progetto PERU, in particolare il sottoprogetto 2 sulla valutazione della tutela giurisdizionale e la qualità delle decisioni, per il loro encomiabile appoggio.

Nella fase iniziale della valutazione, gli autori hanno potuto contare sul prezioso supporto di Lukas Heim (CSDU) e lo ringraziano per la sua competenza così come ringraziano Luisa Jakob (CSDU) per l'aiuto nella realizzazione dei grafici.

Eventuali errori o ambiguità nel testo sono di esclusiva responsabilità degli autori.

TUTELA GIURISDIZIONALE E QUALITÀ DELLE DECISIONI

I. MANDATO DI VALUTAZIONE

La SEM ha incaricato il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) di valutare, in qualità di organo esterno, la tutela giurisdizionale e la qualità delle decisioni nel contesto dell'attuazione della nuova procedura d'asilo. La valutazione è stata condotta nell'ambito del sottoprogetto 2 del progetto PERU volto ad analizzare la qualità dei processi, la qualità delle decisioni e la tutela giurisdizionale nell'ambito dell'attuazione delle modifiche relative alla nuova Legge sull'asilo (il sottoprogetto 1 era invece dedicato alla qualità dei processi).

Il sottoprogetto 2 è stato valutato in due fasi: nella prima i lavori si sono focalizzati sulla gestione del mandato della tutela giurisdizionale nelle procedure di prima istanza; nella seconda invece sulla qualità delle decisioni della SEM e sull'analisi degli atti giuridici della tutela giurisdizionale. In entrambe le fasi, sono state valutate le statistiche della SEM e del TAF ed è stata condotta una serie di interviste con gli attori (in particolare con la rappresentanza legale [RL]) nelle sei regioni d'asilo.

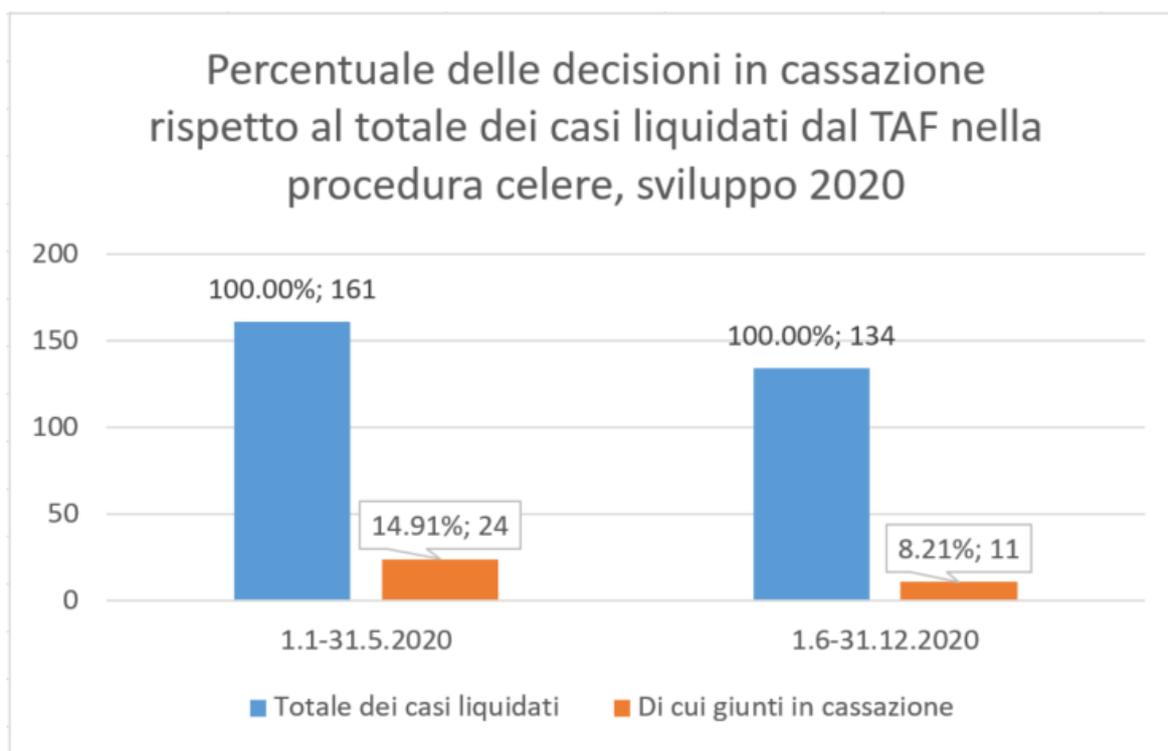
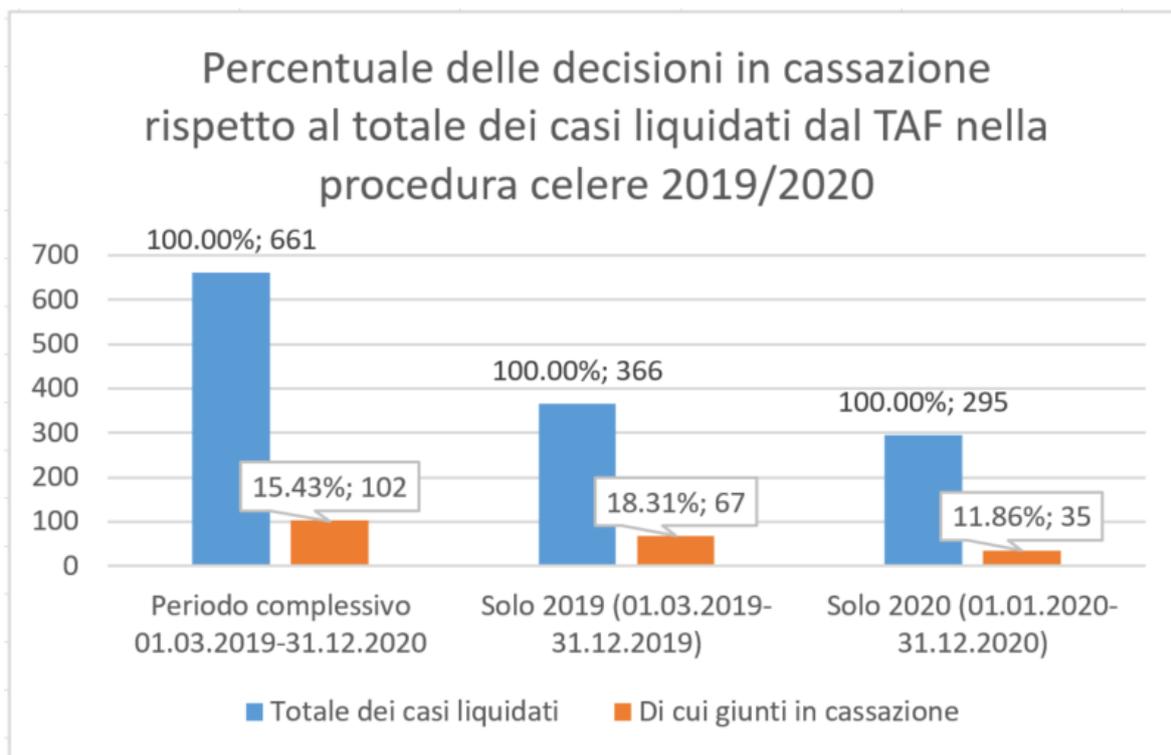
II. ANALISI DEI DATI STATISTICI

Il CSDU ha analizzato le statistiche dettagliate della SEM e del TAF. L'analisi ha permesso di formulare le considerazioni seguenti sull'applicazione delle nuove disposizioni sulla procedura celere.

Nel primo anno di applicazione della nuova Legge sull'asilo, oltre la metà delle domande sono state trattate nella procedura celere e solo circa il 20 per cento nella procedura ampliata (il 25-30% delle domande rientra invece nella procedura Dublino). La percentuale troppo esigua di domande nella procedura ampliata è stata corretta nel 2020 fino a superare, seppur di poco, un quarto del totale.

Il numero delle decisioni interamente o parzialmente positive nella procedura celere è relativamente alto (ca. 23-24% concessioni d'asilo; 32-44% ammissioni provvisorie per quanto le quote varino fortemente a seconda del Paese d'origine). Contrariamente ai timori espressi da più parti, si evince che per molti casi per i quali si suppone un esito chiaramente positivo, anche nella procedura celere la decisione è adottata in tempi brevi.

Nella prima fase di valutazione (marzo 2019-febbraio 2020), è stato constatato che il TAF ha cassato un numero elevato e preoccupante di decisioni nella procedura celere (rinviata per riesame alla SEM). Si osserva tuttavia successivamente un'inversione di tendenza marcata: da inizio 2020 la percentuale delle decisioni nella procedura celere giunte in cassazione è in netto calo (a seconda del sistema di calcolo della SEM o del TAF, dal 18-19% circa al 10-11% circa delle decisioni impugnate).



III. VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DELLE DECISIONI

1. Metodologia

Per valutare la qualità delle decisioni, il CSDU ha analizzato complessivamente 120 domande d'asilo trattate dalla SEM nella procedura celere tra marzo 2019 e dicembre 2020. I dossier sono stati scelti a caso, per così dire «a campione», tuttavia sulla base di una griglia precisa (20 dossier per regione d'asilo scelti tra gli otto Paesi di origine più importanti, ossia Afghanistan, Cina [di fatto Tibet], Eritrea, Iraq, Iran, Sri Lanka, Siria, Turchia). La scelta ha incluso decisioni interamente negative (61), decisioni di ammissione provvisoria (47) e di concessione dell'asilo (12) impugnate o non impugnate davanti al TAF.

Poco più della metà delle 108 decisioni interamente o parzialmente negative del campione analizzato (rigetto completo o rigetto dell'asilo con ammissione provvisoria) sono state impugnate davanti al TAF. Di questi ricorsi, 7 hanno avuto esito positivo (4 di RL designati) e 4 sono ancora pendenti (di cui 3 di RL designati). Gli altri ricorsi sono stati respinti o (in 4 casi) risolti con decisione formale.

Nel valutare i dossier per individuare eventuali lacune, l'attenzione si è concentrata sulla qualità della procedura e della motivazione della decisione, aspetti che non sempre coincidono con la correttezza fattuale e la coerenza giuridica della decisione. Infatti, non ogni lacuna qualitativa significa obbligatoriamente che la decisione non superi un esame giuridico o un rigetto del ricorso da parte del TAF sia ineccepibile dal punto di vista qualitativo.

2. Risultanze

Nella metà circa dei dossier non sono state rilevate anomalie o lacune contestabili. Alcuni dossier hanno presentato piccole lacune o hanno sollevato qualche dubbio. In una quarantina di casi sono stati riscontrati elementi considerati significativi per la valutazione della qualità. Si tratta in parte di lacune gravi, in particolare relative all'accertamento dei fatti, considerazione insufficiente del parere sulla bozza di decisione, lacune procedurali, errori formali nel dispositivo, inappropriata applicazione del diritto, dubbia conformità alla prassi, scarsa qualità della motivazione.

Tenuto conto dell'esiguità del campione, le risultanze non possono avanzare la pretesa di documentare esaustivamente la qualità della nuova procedura d'asilo. Tanto meno i dati a supporto delle risultanze possono avere valore statistico. Ciononostante, la valutazione fornisce una prima indicazione sull'applicazione della nuova procedura evidenziandone in particolare le rilevanti problematiche, le difficoltà e le possibilità di miglioramento.

3. Problematiche principali

3.1. Tempistiche serrate per l'accertamento dei fatti

Le lacune nell'accertamento dei fatti sembrano in molti casi essere riconducibili alle tempistiche serrate (rispettivamente all'intento di trattare il dossier per quanto possibile nella procedura celere). Il triage, ossia la corretta applicazione dei criteri per attribuire casi complessi alla procedura ampliata, non è stato oggetto della valutazione. È tuttavia emerso che, almeno nella fase iniziale, troppi casi sono stati trattati nella procedura celere sebbene fossero necessari accertamenti più approfonditi. Ciò ha tra l'altro comportato un sensibile aumento delle decisioni cassate dal TAF.

Nel marzo 2020 la SEM ha quindi adottato dei correttivi introducendo una nuova lista di controllo per la scelta della procedura che effettivamente ha indotto un aumento delle attribuzioni alla procedura ampliata. Di riflesso, nello stesso anno la percentuale delle cassazioni si è quasi dimezzata.

Il CSDU raccomanda alla SEM di continuare a «monitorare» la questione del triage tra procedura celere e procedura ampliata in particolare nell'ottica della giurisprudenza del TAF (decisione di principio del 9 giugno 2020, DTAF 2020 VI/5).

3.2. Parere sulla bozza di decisione

Il parere della rappresentanza legale del richiedente l'asilo sulla bozza di decisione della SEM, introdotto dal nuovo diritto, migliora sensibilmente e concretizza il principio del diritto di essere sentito ma si scontra anche con alcune difficoltà. Da un canto, la rappresentanza legale dichiara che raramente o mai il parere porta a una modifica della decisione o della sua motivazione e che anche i pareri dettagliati e minuziosamente motivati non vengono considerati o vengono liquidati in poche parole senza che si presti particolare attenzione ai contenuti. Dall'altro, i collaboratori della SEM deplorano a tratti la qualità dei pareri. L'analisi dei dossier conferma che i pareri sono gestiti bene ma che spesso non se ne considerano a sufficienza i contenuti e, in generale, non lo si fa con la necessaria metodica. In complesso, l'applicazione non è ancora soddisfacente sebbene si osservino importanti differenze tra le regioni. Nelle regioni BE e T-CH-C la prassi è ben consolidata mentre nelle altre, soprattutto nella CH-R, si registra un potenziale di miglioramento elevato. In merito il CSDU ha emanato diverse raccomandazioni sia all'attenzione della SEM che dei fornitori di prestazioni (FP) della RL.

3.3. Controllo della qualità

Il controllo interno della qualità presenta un potenziale di miglioramento. Il principio «dei quattro occhi» non viene sempre applicato con la dovuta coerenza e precisione come documentano i palesi errori formali di singole decisioni.

Apparentemente c'è una sorta di «aspettativa» che preme affinché nella procedura celere venga trattato il maggior numero possibile di decisioni e ciò non favorisce la qualità. Non è stato tuttavia possibile stabilire se questo sia ascrivibile a un malinteso riguardante gli obiettivi di rispetto dei termini, alle «ambizioni» o allo «spirito competitivo» del personale nelle regioni.

Il CSDU ha emanato diverse raccomandazioni sul controllo della qualità all'attenzione della SEM.

4. Altri aspetti della qualità delle decisioni

Oltre a queste problematiche principali, la SEM ha individuato anche altre lacune e formulato raccomandazioni, ad esempio in merito alla consultazione degli atti, ad aspetti formali o all'applicazione del diritto in determinati settori del diritto in materia di asilo o per questioni specifiche per i singoli Paesi.

Va rilevato che la SEM, accanto alle citate direttive sul triage, ha adottato misure di miglioramento anche su altri fronti in base alle esperienze maturate nel primo anno dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni procedurali. Si pensi ad esempio all'istruzione dettagliata del maggio 2020 sull'uso dei dossier di riferimento (atti relativi a parenti o persone di riferimento dei richiedenti l'asilo che possono fornire tra l'altro preziose informazioni di fondo o rimandi rilevanti). Nella fase iniziale questi dossier non venivano consultati sistematicamente o venivano consultati in modo insufficiente.

In generale la qualità giuridica delle decisioni è soddisfacente. Singole decisioni hanno tuttavia presentato lacune minori o maggiori o sono risultate errate.

Anche la qualità della motivazione è in generale sufficiente, fatte salve alcune eccezioni (e le constatazioni in merito alla gestione del parere sulla bozza). Molte decisioni sono motivate bene o molto bene.

5. Valutazione complessiva

In complesso, nonostante alcune lacune, il CSDU giudica soddisfacente la qualità delle decisioni che la SEM ha adottato nella procedura celere.

Alla domanda principale sulla qualità delle decisioni, il CSDU risponde quindi come segue:

Nel complesso le decisioni soddisfano gli standard qualitativi essenziali seppur con qualche lacuna.

Le statistiche non sufficientemente rappresentative e il numero relativamente esiguo dei dossier analizzati non hanno permesso di valutare in modo esaustivo l'uniformità delle prassi in materia di asilo nelle sei regioni. Non sono in ogni caso stati rilevati indizi che lascino supporre l'applicazione di pratiche diverse nelle questioni specifiche per i singoli Paesi o per quanto concerne il diritto di asilo.

IV. VALUTAZIONE DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

1. Metodologia

L'analisi della tutela giurisdizionale si fonda, da un canto, sulle interviste a RL e a collaboratori della SEM con profili dirigenziali di tutte e sei le regioni d'asilo e, dall'altro, sull'analisi di dossier di singoli casi nella procedura celere (nessuna decisione Dublino o altre decisioni di non entrata in materia [NEM], nessuna procedura ampliata).

Nella fase 1 il CSDU ha condotto in ogni regione d'asilo 5 interviste con RL, 1 con un collaboratore specialista responsabile (CSR), 2 con consulenti giuridici e 1 con un membro della direzione della sezione di ogni regione d'asilo della SEM. Sono stati inoltre valutati 130 dossier con decisioni che la SEM ha adottato tra marzo e dicembre 2019 con particolare attenzione alla gestione del mandato. Nella fase 2 il CSDU ha condotto di nuovo, sulla base di un campione con la stessa composizione, interviste in tutte le regioni d'asilo alle quali si sono aggiunte quelle con RL di libera scelta e con consultori giuridici ammessi e l'analisi di atti giuridici. In entrambe le fasi sono stati infine esaminati diversi documenti, statistiche e la giurisprudenza del TAF.

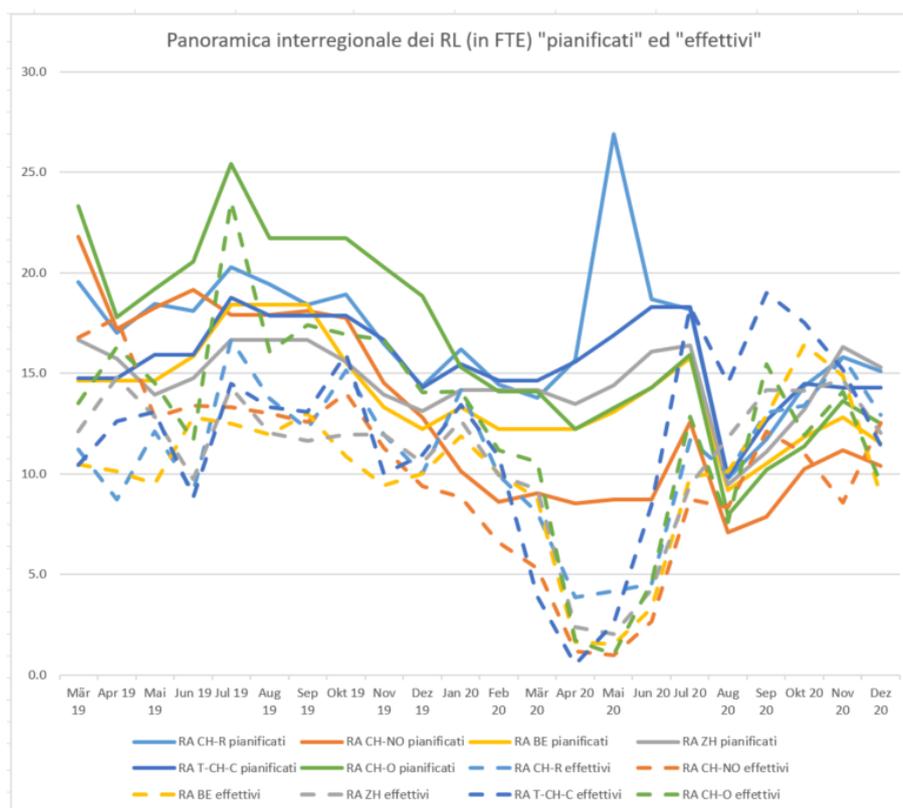
2. Risultanze principali e raccomandazioni

2.1. Profilo dei rappresentanti legali

Al momento della valutazione i RL intervistati in tutte le regioni soddisfacevano le disposizioni della Legge sull'asilo. Per ampliare l'offerta di formazione e perfezionamento, applicare i programmi formativi attuali e consentire di capire meglio come lavorano i FP nelle altre regioni e la SEM, il CSDU raccomanda di prevedere, a scadenza trimestrale, lassi di tempo per i corsi di formazione e perfezionamento e di rinunciare a fasi procedurali per un giorno o due l'anno in modo da offrire ai FP la possibilità di incontrarsi per un evento su scala nazionale.

2.2. Risorse di personale e fluttuazioni

I FP che si occupano della tutela giurisdizionale hanno pianificato correttamente le loro risorse di personale. Per la maggior parte del periodo analizzato, il numero di RL a disposizione era sufficiente rispetto alle fasi procedurali previste (v. grafico qui sotto). Tutti i FP sono preparati alle fluttuazioni pronosticate del numero di richiedenti l'asilo da rappresentare (tutti dispongono di un piano delle fluttuazioni) e si sentono in linea di massima in grado di gestirle. Non così invece per le fluttuazioni non prevedibili legate alla pianificazione delle fasi procedurali. Il CSDU consiglia quindi alla SEM di introdurre su scala nazionale la «regola dei 7 giorni» (recapito della bozza di decisione 7 giorni dopo l'audizione) per agevolare la pianificazione delle fasi procedurali. Sarebbe inoltre opportuno valutare modelli alternativi per finanziare la tutela giurisdizionale in vista del prossimo bando di concorso.



Nel grafico qui sopra le linee tratteggiate rappresentano il numero di RL (in FTE) nelle regioni effettivamente impiegati per la rappresentanza legale nei centri federali d'asilo (CFA); le linee continue rappresentano invece la pianificazione (basata sul numero di RL, FTE) per FP.

2.3. Ruoli

Non tutte le regioni concepiscono i ruoli dei RL designati allo stesso modo. In quelle in cui i ruoli sono stati capiti chiaramente, la collaborazione tra la SEM e i FP sembra trarne un beneficio diretto. Questa differenza può influenzare anche la decisione dei RL di inoltrare o no un ricorso. I FP e la SEM dovrebbero tematizzare ulteriormente la questione (segnatamente nell'ambito del coordinamento nazionale con i FP).

2.4. Strumenti di lavoro

Tutti i FP dispongono di strumenti di lavoro sufficienti. Si osserva un potenziale di miglioramento puntuale e solo per quanto concerne l'accesso a breve termine a servizi di interpretariato nell'ambito della consulenza. Il CSDU raccomanda quindi ai FP di garantire, per le lingue principali, un servizio di picchetto che dia accesso alla consulenza giuridica.

2.5. Gestione del mandato

In tutte le regioni i FP prendono sul serio il loro impegno di rappresentare giuridicamente i richiedenti l'asilo ed esercitano accuratamente il loro mandato. In qualche caso, davanti a una decisione negativa (rinuncia al ricorso) i RL non hanno rinunciato al loro mandato o vi hanno rinunciato in un secondo tempo. Il CSDU considera imperativo che nel caso di una rinuncia al mandato la decisione venga comunicata e consegnata al richiedente l'asilo il giorno della notifica (v. anche le spiegazioni qui appresso sui CFA senza funzione procedurale). Nel caso di una rinuncia al mandato, anche gli attori coinvolti (SEM e FP) dovrebbero agevolare la ricerca di un RL di libera scelta.

La gestione del mandato da parte del RL designato durante l'audizione è influenzata in tutte le regioni da diversi fattori, come il contesto o la durata dell'audizione, la messa a verbale, il momento dei preparativi e la consegna dei mezzi di prova. Da parte della SEM esiste un'esigenza di armonizzazione tra le regioni, in particolare per quanto riguarda la presa in consegna dei mezzi di prova e il diritto di consultare gli atti durante le consultazioni nella procedura ampliata. Il CSDU raccomanda quindi alla SEM di valutare l'introduzione di un diritto costante alla consultazione degli atti relativi alla tutela giurisdizionale nella procedura celere. In ogni caso, il rappresentante legale deve poter consultare il verbale dell'audizione non appena non sono più necessarie altre misure istruttorie. Il CSDU invita inoltre i FP ad avviare il più presto possibile i preparativi per l'audizione sui motivi d'asilo. Ciò implica che la SEM comunichi tempestivamente alla RL se un caso viene trattato nella procedura nazionale o no. Nel contempo il CSDU raccomanda alla SEM di esaminare le registrazioni audio delle audizioni.

2.6. Interpretazione del criterio della mancanza di prospettive di successo

Per la verifica delle probabilità di successo del ricorso, tutte le regioni applicano il principio «dei quattro occhi». Secondo il CSDU l'articolo 102h cpv. 4 LAsi concede ai RL una certa discrezionalità per decidere se inoltrare il ricorso. La scarsità di risorse non è tuttavia un motivo sufficiente per rinunciarvi. In generale, secondo il CSDU, le statistiche lasciano supporre (1) che le regioni non interpretano in modo uniforme il criterio della mancanza di probabilità di successo, (2) che il TAF non considera privo di probabilità di successo un numero non indifferente di ricorsi presentati da RL di libera scelta o da richiedenti l'asilo, e (3) che ad eccezione della Svizzera romanda i FP incaricati della rappresentanza legale sembrano aver posto piuttosto in alto l'asticella per l'interpretazione del criterio della mancanza di prospettive di successo.

I grafici qui di seguito si fondano su una statistica del TAF, che illustra per tipo di trattamento e regione le sentenze adottate dall'entrata in vigore della nuova Legge il 1° marzo 2019 fino a fine 2020 nella procedura celere, distinguendo tra RL designati (FP), RL di libera scelta e senza RL.

Leggende dei grafici qui appresso:

Approvazione, decisione in collegio (a tre, eventualmente a cinque)

 Approv. coll.

Approvazione nella procedura a giudice unico (con il consenso di un secondo giudice) a tenore dell'art. 111 lett. e Lasi (ricorsi manifestamente fondati)

 Approv. giud. u.

Cassazione (rigetto), decisione in collegio (a tre, eventualmente a cinque)

 Cass. coll.

Cassazione (rigetto) nella procedura a giudice unico (con il consenso di un secondo giudice) a tenore dell'art. 111 lett. e LAsi (ricorsi manifestamente fondati)

 Cass. giud. u.

Riesame da parte della SEM (art. 58 PA)

 Ries. SEM

Altri stralci (ritiro, ricorso privo d'oggetto)

 Stralci

Rigetto, decisione in collegio (a tre, eventualmente a cinque)
(ricorsi non motivati ma non privi di probabilità di successo)

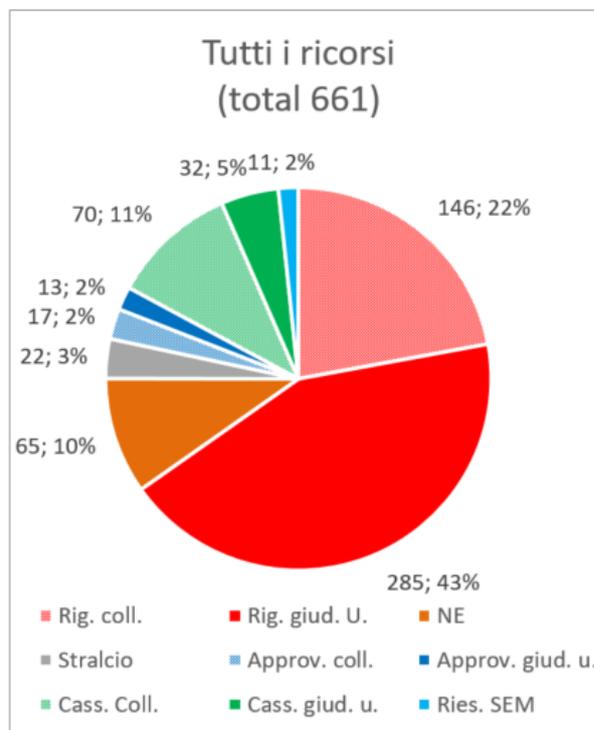
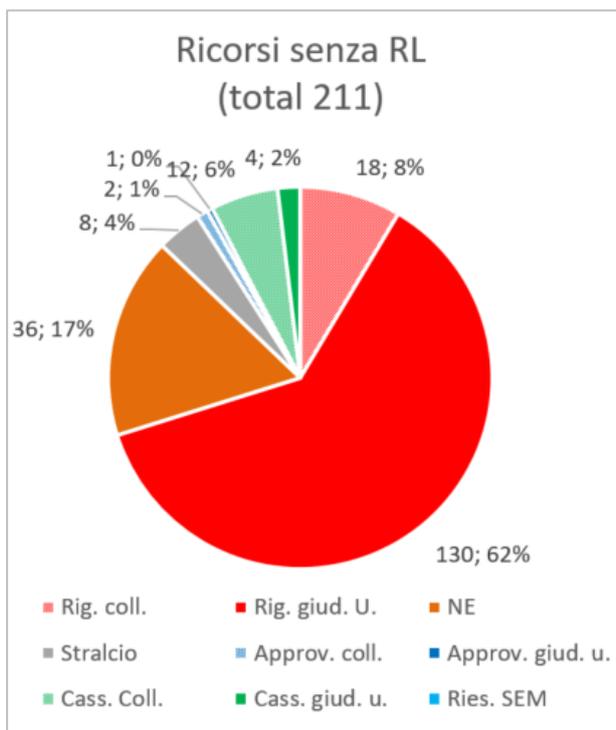
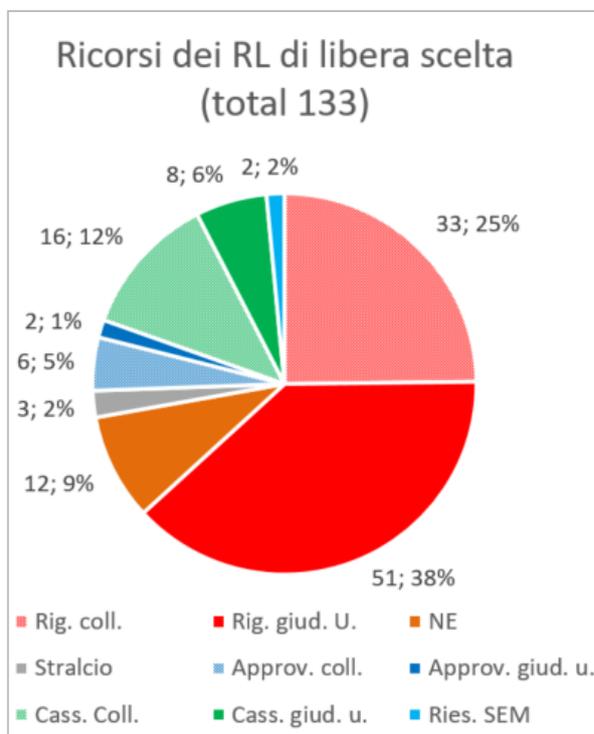
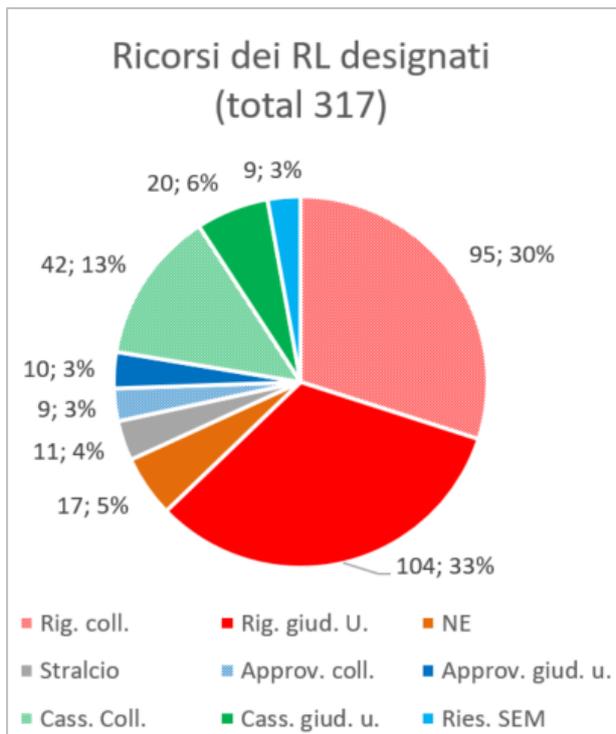
 Rig. coll.

Rigetto nella procedura a giudice unico (con il consenso di un secondo giudice) a tenore dell'art. 111 lett. e LAsi (ricorsi manifestamente infondati)

 Rig. giud. u.

Non entrata in materia (per un errore di forma, un ritardo o il mancato versamento dell'anticipo delle spese)

 NE



Il CSDU raccomanda ai FP di rinunciare al ricorso solo se sia il RL responsabile sia il CSR lo considerano senza prospettive nella stessa misura. Sarebbe inoltre opportuno garantire un'interpretazione uniforme del criterio della mancanza di prospettive di successo. Per permettere ai FP di valutare meglio come applicare questo criterio, il CSDU auspica che i FP possano sapere, sia dal punto di vista statistico sia nello specifico, in quanti casi o per quale motivo un ricorso è stato interposto dal RL di libera scelta o dal richiedente l'asilo a nome proprio dopo la rinuncia al mandato. Per motivi di protezione dei dati ciò è fattibile solo se il TAF indica la regione nelle decisioni e se la SEM opera anche una distinzione in base al tipo di RL (RL designati, RL di libera scelta e senza RL) nell'ambito del rilevamento della quota di ricorsi per regione.

2.7. Atti scritti

La qualità degli atti scritti è considerata buona. Il CSDU raccomanda tuttavia ai FP di non rinunciare per principio all'esposizione dei fatti e, nei casi in cui la richiesta principale verte sulla cassazione, di presentare anche una domanda di complemento del ricorso se non viene dato seguito alla richiesta di cassazione.

2.8. CFA senza funzione procedurale (CFA sfp)

Nella prima fase della valutazione è stato possibile individuare diversi modelli di organizzazione e presenza della tutela giurisdizionale nei CFA sfp. In alcune regioni si sono verificati ritardi nella comunicazione e nel recapito delle decisioni. Il CSDU ritiene che le decisioni debbano essere comunicate e recapitate al richiedente l'asilo – obbligatoriamente – il giorno della notifica per evitare che, tenuto conto della brevità dei termini di ricorso (5 e 7 giorni lavorativi), i diritti procedurali e l'esercizio del diritto di ricorso del richiedente l'asilo ne risultino compromessi. Nella seconda fase di valutazione le regioni interessate hanno migliorato la loro prassi nei CFA sfp, anche se in alcuni è tuttora necessario ottimizzare la presenza e la notifica delle decisioni da parte dei RL.

Il CSDU formula diverse raccomandazioni all'attenzione dei FP. In particolare, consiglia di offrire tutti i giorni, per mezza giornata, consulenza sul posto nei CFA sfp, oppure di mettere a disposizione RL allo sportello nella sede della tutela giurisdizionale (se il richiedente l'asilo del CFA sfp può far capo al punto di contatto nel CFA cfp, si può ridurre la presenza a condizione che la trasferta sia possibile con i mezzi pubblici in tempo utile e/o esista un servizio navetta); di condurre colloqui in videoconferenza sempre con il sostegno della consulenza e con un interprete sul posto; di consegnare le decisioni e i rispettivi atti al richiedente l'asilo il giorno della notifica. Si raccomanda alla SEM di procedere agli adeguamenti tecnici necessari affinché il rappresentante legale possa condurre colloqui in videoconferenza nei propri locali. Occorre inoltre concedere un termine adeguato per l'apertura o la chiusura di CFA sfp e esaminare più da vicino l'accesso alla tutela giurisdizionale nei casi in cui è stata disposta la carcerazione in vista del rinvio coatto nel CFA sfp Glaubenberg.

2.9. Avvicendamenti nella procedura celere

In tutte le regioni d'asilo è emerso che avvicendamenti nella procedura celere sono praticamente inevitabili. Tutti i FP si impegnano tuttavia ad evitare avvicendamenti nei casi vulnerabili e RMNA, per quanto sembrerebbe che le regioni non gestiscano tali domande di proroga allo stesso modo. In questi casi, il CSDU raccomanda ai FP di inoltrare, se necessario, una domanda di proroga dei termini e alla SEM di trattare queste domande, per quanto possibile, con particolare attenzione alla vulnerabilità del caso.

2.10. Pareri

La valutazione della tutela giurisdizionale e della qualità delle decisioni mostra che il parere sulla bozza di decisione non viene gestito allo stesso modo in tutte le regioni. Mentre in alcune viene allestito alla stregua di un «mini-ricorso», in altre è particolarmente breve. Queste differenze potrebbero essere imputabili a una diversa comprensione dei ruoli. La valutazione evidenzia inoltre che in alcune regioni la rappresentanza legale rinuncia unilateralmente a discutere la bozza con il richiedente l'asilo o rinuncia a prendere posizione senza aver sempre chiesto il consenso di quest'ultimo. Secondo il CSDU il parere sulla bozza di decisione è parte integrante del diritto di essere sentito e, di rimando, è un diritto di partecipazione del richiedente l'asilo. In quest'ottica il rappresentante legale ha un obbligo globale di spiegazione e notifica. La RL deve pertanto discutere il contenuto della bozza con il richiedente l'asilo. Ai FP si raccomanda pertanto di organizzare sempre un colloquio a tal fine e di consegnare un parere «giuridico» sempre che non si tratti di casi chiari dal punto di vista legale.

2.11. Controllo della qualità

In tutte le regioni i CSR controllano sistematicamente tutti i documenti inoltrati in forma scritta dai RL designati. Non è invece stato istituzionalizzato il controllo della qualità delle fasi procedurali non scritte. Il CSDU raccomanda in futuro di sottoporre a un controllo della qualità anche queste ultime (audizione, notifica della decisione SEM ecc.).

2.12. Coordinamento tra tutti i FP

Attualmente il coordinamento su scala nazionale tra i FP incaricati della tutela giurisdizionale non è sufficiente.

In virtù dell'art. 52a cpv. 3 OAsi 1 si raccomanda ai FP di scegliere, in mancanza di altri accordi, il modello della competenza e della responsabilità alternate per un anno (responsabilità per la preparazione formale e a livello di contenuti). Il CSDU consiglia inoltre di potenziare il modello di coordinamento organizzando incontri tra collaboratori specializzati a un livello superiore e coinvolgendo altri organismi con un orientamento tematico più ampio, come pure di valutare l'introduzione di un modello che preveda la partecipazione di esperti e responsabili della qualità per diverse unità organizzative.

Alla SEM si raccomanda, alla luce delle sue competenze in materia di organizzazione e direzione delle sedute di coordinamento secondo l'art. 102i cpv. 5 LAsi, di svolgere con maggiore regolarità sedute di questo tipo tra i FP e la SEM (es. ogni 4-6 mesi). Dato il caso, nell'interesse di una maggiore efficienza, gli incontri dei FP potrebbero aver luogo lo stesso giorno. Qualora i FP non

trovassero un accordo sul modello di coordinamento, il CSDU raccomanda inoltre alla SEM di stabilire per contratto, quale standard minimo, il modello proposto dallo stesso CSDU. Invita altresì la SEM a consentire uno scambio ampio e regolare tra i FP anche al livello inferiore (RL ecc.), di inserire a tal fine (anche a scopo di perfezionamento) alcune lassi di tempo nella procedura. Tali periodi non devono essere occupate con fasi procedurali.

2.13. Richiedente l'asilo minorenne non accompagnato (RMNA)

Come previsto dal mandato, la questione dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA) è stata analizzata solo nelle regioni CH-N-O e ZH. È emerso che nei confronti di questo gruppo particolarmente vulnerabile i ruoli, i compiti e le responsabilità dei RL in qualità di persone di fiducia (PF), della SEM e dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) non sono ancora sufficientemente definiti. Per esercitare in modo accurato e diligente il ruolo di PF, serve uno scambio di informazioni diretto a bassa soglia (massima accessibilità) tra i vari servizi competenti per i RMNA (salute, assistenza, APMA, PF cantonali, SEM, familiari, polizia/Securitas, scuola, ecc.).

Ai FP si raccomanda di assegnare i RMNA solo a PF che vantano esperienza nella gestione dei minorenni e conoscenze dei diritti dell'infanzia. Per sostenere e sgravare la RL, occorre valutare se l'istituzione di un servizio di accompagnamento specifico anche in altre regioni appare opportuno.

Alla SEM si raccomanda di permettere alle PF un contatto diretto a bassa soglia con tutti i servizi rilevanti per i RMNA (salute, assistenza, APMA, PF cantonali, SEM, familiari, polizia/Securitas/Protectas e scuola ecc.) e di obbligare gli attori interessati a fornire alle PF le informazioni che riguardano il bene dei RMNA.

I FP e la SEM sono invitati ad analizzare più da vicino il ruolo, i compiti e le responsabilità dei RL in qualità di PF, come pure della SEM e delle APMA nei confronti dei RMNA e ad evitare in ogni caso un avvicendamento del RL.

2.14. Consulenza

In tutte le regioni d'asilo la consulenza e la RL collaborano in modo ottimale. I compiti e i ruoli dei consulenti nei confronti dei RL sono di norma molto ben definiti. Tuttavia, tra le regioni d'asilo si osservano differenze per quanto riguarda il flusso delle informazioni tra consulenza, SEM e FP, competenti per l'alloggio, l'assistenza e la salute dei richiedenti l'asilo. Il CSDU raccomanda alla SEM di migliorare in tutte le regioni d'asilo il flusso delle informazioni sanitarie e, se necessario, di consentire ai RL l'accesso diretto agli alloggi per richiedenti l'asilo.

3. Valutazione complessiva

Per riassumere, il CSDU giudica buona l'applicazione della tutela giurisdizionale da parte dei FP incaricati nelle diverse regioni d'asilo. Ritiene che si potrebbe ovviare alle differenze riscontrate a livello di processi migliorando il coordinamento interregionale e armonizzando le prassi della SEM. Sforzi in tal senso (con riferimento ai FP per il coordinamento e alla SEM per l'armonizzazione) sono necessari nell'interesse di una procedura d'asilo conforme allo Stato di diritto.