

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

Rapporto conclusivo

Versione aggiornata al 17 novembre 2015



Egger, Dreher & Partner AG

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

Indice

1	Introduzione	3
2	Piano di valutazione.....	3
3	Risultati.....	4
3.1	Caratteristiche di base della fase di test.....	4
3.2	Nuovi elementi attuati nella fase di test da maggio 2015 (prototipo 2)	5
3.3	Cooperazione tra gli addetti delle diverse fasi e i responsabili delle varie funzioni nella fase di test	7
3.4	Domande selezionate della terza fase della valutazione	11
3.5	Potenzialità di miglioramento gestionale	14
3.6	Durata delle procedure e iter procedurali	17
4	Osservazioni conclusive	23
	Allegato 1 – Descrizioni dettagliate degli iter procedurali	24

Sintesi

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

Processi e strutture

Considerato che alla fase di test partecipa un gran numero di soggetti, è importante che i processi di interfacciamento funzionino efficacemente. Dopo iniziali difficoltà, talora anche considerevoli, oggi queste interfacce (con poche limitazioni, non critiche per il sistema) funzionano molto bene.

Le maggiori potenzialità di miglioramento in tale ambito riguardano la gestione di un numero di domande che oscilla quotidianamente: a tal proposito si raccomanda di svolgere (quasi) ogni giorno lo stesso numero di colloqui preliminari consultivi, indipendentemente dal numero di nuove domande che varia di giorno in giorno. In tal modo verrebbe equilibrato automaticamente e in modo significativo anche il numero giornaliero delle altre attività (prime interrogazioni, audizioni, redazioni delle decisioni, pareri, ecc.), considerato che queste si svolgono con una specifica cadenza subito dopo i colloqui preliminari consultivi.

Un altro punto che offre potenzialità di miglioramento concerne l'introduzione di un sistema di gestione informatizzato delle scadenze che integri tutti i soggetti coinvolti nelle procedure.

Per il resto nei processi della fase di test non sono stati identificati altri punti deboli sostanziali, suscettibili di causare notevoli inefficienze, tempi morti o lunghe giacenze delle pratiche o che potrebbero portare a significative potenzialità di miglioramento.

Procedure evase e partenze

Per quanto riguarda le persone sottoposte a *procedura nazionale* (ossia i casi non Dublino), nella fase di test viene pronunciata una decisione in breve tempo in un numero di casi nettamente superiore rispetto all'esercizio regolare: nell'ambito della fase di test, di tutte le domande presentate per la prima volta e pervenute a partire da gennaio 2014, è stato trattato in procedura celere un numero circa 4 volte superiore e in procedura ampliata un numero circa quattro volte inferiore rispetto a quello trattato nel medesimo periodo nell'ambito dell'esercizio regolare¹ (cfr. capitolo 3.6.1).

Per i *casi Dublino* la quota di partenze controllate su tutte le decisioni di allontanamento pronunciate nella fase di test e nell'esercizio regolare è equivalente. Grandi differenze si osservano invece nelle partenze non controllate: mentre nell'esercizio regolare per il 41 per cento delle persone che hanno ottenuto una decisione Dublino, l'esecuzione è pendente - vale a dire che queste persone non sono partite in maniera controllata ma non sono neppure entrate in clandestinità - nella fase di test la percentuale di esecuzioni pendenti è più bassa rispetto a quella dei clandestini (cfr. capitolo 3.6.2).

Delle persone che hanno ottenuto una decisione di asilo negativa nella *procedura celere*, un quarto è rimpatriato con partenza controllata nella fase di test mentre un altro quarto è partito senza controlli oppure è

¹ Questi valori si basano su campioni comparativi riferiti alla fase di test e all'esercizio regolare. Una descrizione dettagliata dei casi considerati nella fase di test e nell'esercizio regolare è riportata nel capitolo 3.6.1.

entrato in clandestinità. Nell'esercizio regolare la quota di partenze controllate è stata maggiore, quella delle partenze non controllate si è attestata su valori equivalenti (cfr. capitolo 3.6.3).

Durata delle procedure

Nella fase di test in relazione ai casi Dublino trattati da gennaio 2014 è stata presa in media una decisione con 13 giorni di anticipo mentre il passaggio in giudicato ha richiesto 21 giorni in meno rispetto a casi analoghi dell'esercizio regolare. Per quanto riguarda i casi della procedura celere, la decisione di asilo nella fase di test ha richiesto 14 giorni in meno e il passaggio in giudicato è stato accelerato di 28 giorni. Per le domande trattate nella procedura ampliata, l'audizione nella fase di test si è svolta dopo 46 giorni mentre nell'esercizio regolare, in casi analoghi, l'audizione è seguita in media dopo 127 giorni.

La durata della maggior parte dei passaggi procedurali è nettamente inferiore nella fase di test rispetto all'esercizio regolare. È stato accertato che i tempi di evasione sono notevolmente più brevi in particolare per quei casi che sono stati trattati nella fase di test e che nell'esercizio regolare sarebbero poi passati alla procedura centralizzata.

L'unico processo che nella fase di test dura alcuni giorni in meno rispetto all'esercizio regolare è quello compreso tra la presentazione della domanda e l'esecuzione della prima interrogazione (praticata nella fase di test fino ad aprile 2015) e del colloquio preliminare consultivo (svolto a partire da maggio 2015) (cfr. capitolo 3.6.5).

1 Introduzione

La società Egger, Dreher & Partner AG è stata incaricata di dare attuazione al Mandato 2. Il presente Rapporto illustra i risultati della valutazione.

2 Piano di valutazione

Il Mandato di valutazione 2 ha una funzione formativa perché ha il compito di identificare gli eventuali punti deboli della fase di test e indicare le potenzialità di miglioramento, contribuendo così alla massima efficienza di questa fase o a un'evoluzione in tal senso.

I seguenti aspetti della fase di test sono oggetto di studio:

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

Lo studio si articola nelle seguenti 7 fasi:

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

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

Il presente Rapporto conclusivo illustra i risultati della valutazione del Mandato 2.

In tale ambito sono stati svolti i seguenti lavori:

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

- tra agosto e novembre 2014 è stata elaborata una serie di analisi quantitative sugli iter procedurali e sulla durata delle procedure. Nel mese di ottobre 2014 sono state poi condotte nuove interviste con alcune persone selezionate addette alla fase di test e al servizio cantonale di migrazione;
- nel giugno 2015 sono state condotte ulteriori interviste con alcune persone scelte ad hoc per discutere gli adeguamenti e i miglioramenti apportati a partire da novembre 2014;
- infine ad agosto e settembre 2015 sono stati rilevati e analizzati i dati relativi agli iter procedurali e alla durata delle procedure relativi al periodo protrattosi fino a fine agosto 2015.

3 Risultati

3.1 Caratteristiche di base della fase di test

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

Domanda

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

Fase preparatoria, fase cadenzata e fase Dublino

- Nella fase di test i documenti presentati dai richiedenti sono trasmessi sistematicamente e quanto prima - in linea di massima il primo giorno della fase preparatoria - alle guardie di confine per la verifica di autenticità.
- L'accertamento dell'identità e l'analisi dei controlli incrociati nelle banche dati (SIMIC, AFIS, EURODAC ecc.) sono eseguiti sul posto nella fase di test da specialisti della Sezione D&I (Scambio dati e Identificazione).
- La rappresentanza legale svolge diversi compiti che nell'esercizio regolare non esistono.
- Dopo le 3 settimane della fase preparatoria sono di norma eseguiti tutti gli accertamenti attuabili a breve termine, in modo che all'atto del passaggio del caso alla fase cadenzata possa essere svolta un'audizione in tempi brevi, giungendo rapidamente a una decisione qualora i fatti giuridicamente rilevanti siano chiari.
- Non appena nella fase preparatoria si profili l'eventualità che un determinato caso rientri nei casi Dublino, viene debitamente informata la Sezione Dublino della fase di test che si trova "porta a porta" con gli specialisti della fase preparatoria.
- Per i casi per i quali è possibile stabilire che si tratta di un caso Dublino solo dopo aver svolto la prima interrogazione (e da maggio 2015 dopo il colloquio preliminare consultivo), il passaggio alla Sezione Dublino avviene subito dopo lo svolgimento della prima interrogazione.

Fase del ritorno

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

- già un giorno dopo la notifica della decisione di asilo negativa da parte del rappresentante legale ha luogo un colloquio in vista della partenza presso gli esperti per il ritorno della SEM nella fase di test ;

- due volte a settimana gli esperti per il ritorno della SEM, in collaborazione con la consulente per il ritorno del servizio sociale cantonale, forniscono informazioni ai richiedenti l'asilo che giungono nel centro Juch;
- se la persona non è in possesso di un documento di viaggio valido, si provvede alla produzione dei necessari documenti direttamente nella fase di test ;
- le condizioni alle quali possono essere scelti e versati i vari aiuti economici al ritorno nella fase di test si discostano da quelle previste per l'esercizio regolare.

3.2 Nuovi elementi attuati nella fase di test da maggio 2015 (prototipo 2)

In risposta alle raccomandazioni contenute nei Rapporti intermedi dei 4 Mandati di valutazione del mese di dicembre 2014, il piano della fase di test è stato parzialmente revisionato e attuato in data 1.5.2015. Questo piano, definito prototipo 2, si differenzia nella sostanza dal prototipo originario 1 per i seguenti punti:

Nuova procedura relativa alle interrogazioni dei richiedenti

Le precedenti prime interrogazioni sono state sostituite nel prototipo 2 dalla nuova procedura di seguito descritta:

- dopo aver evaso, il primo giorno, le consuete formalità di registrazione, la nuova procedura prevede che il secondo giorno il personale specializzato della SEM svolga un colloquio con i richiedenti l'asilo per raccogliergli le generalità. Al colloquio partecipa anche un interprete in servizio telefonico;
- il quarto giorno - come già avvenuto nel prototipo 1 - ha luogo il primo colloquio con il richiedente da parte del rappresentante legale;
- il quinto giorno segue il cosiddetto "colloquio preliminare consultivo" che si svolge in un'atmosfera di maggiore fiducia rispetto a quanto avveniva per le prime interrogazioni di un tempo. Non viene tuttavia redatto alcun verbale sui motivi della richiesta d'asilo. Rispetto alle prime interrogazioni, nel colloquio preliminare consultivo viene meno la raccolta dei dati anagrafici dato che le generalità del richiedente sono state acquisite in precedenza;
- per quanto riguarda i casi Dublino, dopo il colloquio preliminare consultivo si può di norma rinunciare a un'ulteriore indagine. In tutti gli altri casi il responsabile della Sezione "Fase cadenzata" della SEM affida ai responsabili della programmazione - al termine del colloquio preliminare consultivo - l'incarico di svolgere un altro colloquio con il richiedente l'asilo, nell'ambito del quale vengono fornite le informazioni più importanti per la programmazione (persone partecipanti, durata presunta, lingua e nazionalità, minorenni non accompagnati, ecc.);
- questo colloquio soddisfa in linea di principio i requisiti formali sia della prima interrogazione che dell'audizione. Se in seguito a questo colloquio emerge che si può adottare direttamente una decisione negativa senza bisogno di un'ulteriore audizione, il colloquio è registrato nel sistema come "audizione", altrimenti viene considerato una "prima interrogazione" e all'ufficio programmazione viene affidato l'incarico di organizzare un'altra audizione.

Il nuovo piano di svolgimento dei colloqui del prototipo 2 assicura i seguenti potenziali vantaggi:

- l'acquisizione dei dati anagrafici non è più oggetto della prima interrogazione o del colloquio preliminare consultivo per cui soprattutto i rappresentanti legali hanno meno lavoro e ricorrendo a interpreti in servizio telefonico, i loro costi di trasferta sono ridotti;

- nel quadro dell'attività di acquisizione dei dati anagrafici, già due giorni dopo la presentazione della domanda d'asilo viene accertato l'itinerario del viaggio e quest'informazione serve alla Sezione Dublino per riconoscere nei tempi più rapidi possibili se si può avviare una procedura Dublino;
- eseguendo l'acquisizione preventiva dei dati anagrafici, è possibile stabilire già nel corso del secondo giorno della procedura per quale lingua occorre prevedere interpreti per il colloquio preliminare consultivo e la consulenza giuridica;
- per ciò che riguarda i casi della procedura Dublino viene svolto solo il colloquio preliminare consultivo invece che la complessa prima interrogazione finora prevista.

Oltre a questi vantaggi il nuovo processo presenta tuttavia anche alcuni potenziali svantaggi:

- al colloquio per l'acquisizione dei dati anagrafici si aggiunge un altro colloquio che comporta un maggiore impegno a carico dell'ufficio che programma questi colloqui;
- se nei casi Dublino si svolge per lo più sia un colloquio preliminare consultivo che una prima interrogazione, il prototipo 2 richiede per questi casi un maggior impegno. Per le domande Dublino della fase di test presentate a partire da maggio 2015 risulta tuttavia che ciò si è finora verificato solo in 4 casi su 86, resta inoltre da chiarire se per questi 4 casi sarebbero comunque stati svolti due colloqui anche nel prototipo 1;
- analogamente a quanto avviene per i casi Dublino, il prototipo 2 prevede per i casi non Dublino lo svolgimento di un ulteriore colloquio se, dopo l'esecuzione del colloquio preliminare consultivo, si tiene sia una prima interrogazione che un'audizione. Nella maggior parte dei casi non si è però riscontrata questa situazione.

Miglioramento gestionale attraverso l'impiego di squadre giornalieri

Nel prototipo 1 gli specialisti della fase preparatoria svolgevano una-due interrogazioni la mattina e un'altra il pomeriggio. La composizione delle squadre, costituite da un rappresentante legale, un interprete e uno specialista cambiava però da un'interrogazione all'altra. Dato che i partecipanti alle prime interrogazioni avevano appuntamenti successivi differenti, non era possibile organizzare in maniera flessibile le prime interrogazioni, accorciando o allungando - se necessario - leggermente i tempi rispetto a quanto inizialmente programmato. Nonostante un'accurata programmazione questa pratica ha fatto sì che nel prototipo 1 dovessero essere fissate due prime interrogazioni se la durata programmata per i colloqui si fosse rivelata troppo breve. Viceversa, nel caso in cui le prime interrogazioni duravano meno di quanto programmato, si avevano tempi morti tra i diversi colloqui. In tal senso gli specialisti hanno avuto frequentemente dei tempi morti tra un colloquio e l'altro, ma considerato che questi colloqui si sono susseguiti a ritmo serrato, lasciando poco margine di manovra data la loro durata programmata, essi si sono trovati a lavorare continuamente sotto una certa pressione;

Sulla base di queste esperienze, nella fase di test del prototipo 2 si è deciso di ricorrere agli stessi gruppi di persone per lo svolgimento di diversi colloqui preliminari consultivi consecutivi. Questi gruppi denominati "squadre giornalieri" svolgono 2 colloqui preliminari consultivi la mattina e 2 il pomeriggio. La durata dei colloqui può variare a seconda delle esigenze. Tutti i soggetti coinvolti ritengono che questa nuova programmazione basata sulle squadre giornalieri funzioni bene e che vi sia stato un netto miglioramento.

Programmazione unificata della fase preparatoria e di quella cadenzata

L'obiettivo della fase preparatoria consiste nello sfruttare il termine previsto di 21 giorni per effettuare il numero massimo possibile di accertamenti sui richiedenti l'asilo e creare una base decisionale quanto più ampia possibile per la successiva fase cadenzata. Nel prototipo 1 la fase preparatoria era svolta da specialisti diversi da quelli della fase cadenzata.

Dalle interviste condotte a giugno 2014 è emerso che il compito principale degli specialisti della fase preparatoria consisteva allora nell'esecuzione della prima interrogazione. La portata del secondo compito (esecuzione degli accertamenti) è stata al confronto fino a questo punto marginale.

Sulla base di questi presupposti sono state nuovamente sondate nella fase di test le possibilità di effettuare nella fase preparatoria accertamenti più approfonditi di quanto fatto in precedenza. Questi accertamenti hanno portato alla luce i seguenti aspetti:

- in realtà solo in pochi casi è necessario svolgere accertamenti approfonditi durante la fase preparatoria;
- anche in questi pochi casi l'impegno degli specialisti nella fase preparatoria è comunque contenuto.

Questo significa che i compiti degli specialisti della fase preparatoria si limitava di fatto allo svolgimento delle prime interrogazioni, il che implica, per contro, che l'affidamento di una procedura d'asilo durante la fase preparatoria e la fase cadenzata a diversi specialisti non costituisce alcun vantaggio, soprattutto perché nel passaggio di mano al termine della fase preparatoria si possono creare doppioni (cfr. capitolo 3.4.3). Questa constatazione e il sapere che l'attività ridotta alle sole prime interrogazioni è stata considerata poco interessante dagli specialisti della fase preparatoria, ha indotto la direzione della fase di test ad apportare i seguenti adeguamenti al prototipo 2: ora sia gli specialisti della fase preparatoria che quelli della fase cadenzata si occupano di tutti gli stadi della procedura fino alla decisione. La struttura organizzativa della fase di test - che comprende una Sezione fase preparatoria e una Sezione fase cadenzata - non è stata però finora ancora modificata.

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

3.3.1 Panoramica e considerazioni preliminari

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

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

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

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

Stato: giugno 2014

Stato: ottobre 2014

Matrice delle interfacce nella fase di test

	Sede centrale (Bern-Wabern)	Rappresentanza legale	Fase preparatoria	Fase cadenzata	Fase Dublin	Ritorno (fase di test)	Esecuzione (serv. cant. migrazione)	Centro Juch	Tribunale amm. federale
Sede centrale (Bern-Wabern)									
Rappresentanza legale									?
Fase preparatoria									
Fase cadenzata									
Fase Dublin									
Ritorno (fase di test)									
Esecuzione (Serv. cant. migrazione)									
Centro Juch									
Tribunale amm. federale		?							

Matrice delle interfacce nella fase di test

	Sede centrale (Bern-Wabern)	Rappresentanza legale	Fase preparatoria	Fase cadenzata	Fase Dublin	Ritorno (fase di test)	Consulenza ritorno	Esecuzione (Serv. cant. Migrazione)	Centro Juch	Tribunale amm. federale
Sede centrale (Bern-Wabern)										
Rappresentanza legale										?
Fase preparatoria										
Fase cadenzata										
Fase Dublin										
Ritorno (fase di test)										
Consulenza ritorno										
Esecuzione (Serv. cant. migrazione)										
Centro Juch										
Tribunale amm. federale		?								

Stato: giugno 2015

Matrice delle interfacce nella fase di test

	Sede centrale (Bern-Wabern)	Rappresentanza legale	Fase preparatoria	Fase cadenzata	Fase Dublin	Ritorno (fase di test)	Consulenza ritorno	Esecuzione (Serv. cant. Migrazione)	Centro Juch	Tribunale amm. federale
Sede centrale (Bern-Wabern)										
Rappresentanza legale										?
Fase preparatoria										
Fase cadenzata										
Fase Dublin										
Ritorno (fase di test)										
Consulenza ritorno										
Esecuzione (Serv. cant. migrazione)										
Centro Juch										
Tribunale amm. federale		?								

- Legenda:**
- ?
 - Interfaccia non considerata
 - Non sono stati riscontrati problemi sostanziali
 - Sono stati individuati problemi attuativi di scarsa rilevanza
 - Sono stati individuati problemi attuativi di maggiore rilevanza
 - Sono stati individuati problemi d'impianto di scarsa rilevanza
 - Sono stati individuati problemi d'impianto di maggiore rilevanza

All'inizio della fase di test c'è stata una serie di difficoltà nell'interfacciamento tra i diversi soggetti coinvolti nella procedura. Nel frattempo questi processi di interfacciamento funzionano molto bene grazie a diversi adeguamenti e miglioramenti operativi apportati nella fase di test con poche eccezioni.

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

3.3.2 Cooperazione dei rappresentanti legali nella fase preparatoria

I rappresentanti legali invitano i richiedenti a un primo colloquio, ancor prima del colloquio preliminare consultivo. Sulla base dei risultati dell'indagine svolta a maggio 2014 spesso i rappresentanti legali all'inizio non sono riusciti a preparare adeguatamente i richiedenti alla procedura e a spiegare loro i vari aspetti, con la conseguenza che nelle prime interrogazioni è stato necessario rispiegare molti elementi basilari della procedura. Questo problema è stato nel frattempo risolto.

Come sempre, per ciò che riguarda l'importanza della partecipazione del rappresentante legale ai colloqui preliminari consultivi i pareri sono discordi. Gli specialisti ritengono che la partecipazione dei rappresentanti legali spesso non apporta alcun valore aggiunto in termini di contenuti e nello specifico nei casi Dublino chiaramente riconosciuti ci si chiede quale vantaggio possa derivare dalla partecipazione del rappresentante legale. Per contro, secondo i rappresentanti legali è estremamente importante presenziare a tutti i colloqui per creare un clima di fiducia. Partendo da questi presupposti, la prassi odierna consiste tuttora nella partecipazione dei rappresentanti legali a tutti i colloqui.

3.3.3 Cooperazione dei rappresentanti legali nella fase del ritorno

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

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

3.3.4 Interfaccia tra la fase preparatoria e la fase cadenzata

Fino al primo semestre di quest'anno gli specialisti della Sezione "Fase preparatoria" erano responsabili di tutti i compiti incombenti durante questa fase. Al termine della fase preparatoria c'era quindi - a seconda della procedura successiva - un passaggio di mano agli specialisti della fase Dublino o della fase cadenzata. Dalle motivazioni esposte nel capitolo 3.2 emerge che a partire da maggio 2015 è stato deciso che nella fase di test gli specialisti della fase preparatoria e della fase cadenzata finora operanti svolgano tutte le procedure della fase preparatoria e di quella cadenzata senza passaggi di mano.

In tal modo sono stati pressoché eliminati tutti i precedenti problemi d'impianto presenti nell'interfacciamento tra la fase cadenzata e la fase preparatoria. Gli specialisti della fase preparatoria accolgono con favore l'arricchimento delle competenze (job enrichment) che accompagna questo adeguamento. Per quanto riguarda la Sezione "Fase cadenzata" alcuni specialisti sono poco entusiasti, per non dire insoddisfatti, dell'ampliamento delle loro mansioni che includono ora i lavori della fase preparatoria. Occuparsi del colloquio preliminare consultivo viene a tal proposito percepito come un declassamento rispetto al profilo professionale della mansione fino a quel momento coperta. Vi sono però anche specialisti della Sezione "Fase cadenzata" che ritengono che l'ampliamento delle mansioni costituisca nel complesso un arricchimento professionale.

3.3.5 Cooperazione tra gli addetti alla procedura di ritorno della fase di test e il Servizio cantonale della migrazione

Un altro ambito tematico analizzato nella fase di test durante i primi mesi è stato quello dell'attuazione delle esecuzioni forzate. In seguito alle discussioni iniziali sul tema, il Servizio cantonale della migrazione ha evidenziato che sarebbe fondamentale definire regole chiare circa il momento in cui eseguire le esecuzioni forzate. Vi è la necessità di definire un limite chiaro che, una volta superato, precluda ai richiedenti l'opportunità della partenza volontaria e apra la strada all'esecuzione forzata (partenza accompagnata o non accompagnata) e che non dovrebbe poter essere strutturato in maniera diversa nei singoli casi. Nel frattempo tale principio si è affermato e viene anche applicato. La cooperazione tra i soggetti della fase di test e il Servizio cantonale della migrazione è oggi considerata ottima da entrambe le parti.

Nel trasferimento dei casi Dublino è stata inoltre messa a punto la seguente nuova procedura: le persone che in conformità al regolamento Dublino vengono rimpatriate in uno Stato partner Dublino possono ritornare volontariamente nel proprio Paese d'origine ma non nello Stato Dublino competente per il loro caso. Il trasferimento deve avvenire sotto il controllo delle autorità e spesso è assicurato con la carcerazione. Di conseguenza le persone che hanno ottenuto una decisione Dublino negativa sono fortemente indotte a entrare in clandestinità piuttosto che sottoporsi al processo di trasferimento Dublino che in molti casi prevede la carcerazione immediata. Date queste premesse, i responsabili della fase di test, in collaborazione con il Servizio cantonale della migrazione, hanno introdotto la seguente procedura (il cosiddetto *accompagnamento in abiti civili*). Le persone che hanno ottenuto una decisione Dublino possono richiedere al gruppo specializzato nel ritorno il trasferimento volontario al competente Stato partner Dublino o il rimpatrio volontario nel Paese d'origine e vengono quindi invitati a un colloquio in vista della partenza. Se con questo colloquio è confermata la disponibilità a collaborare, viene informato il Servizio cantonale della migrazione che rinuncia all'arresto della persona, che viene invece accompagnata dal centro Juch all'aeroporto dal competente specialista della fase del ritorno². In tal caso la persona è comunque soggetta alle consuete formalità previste dalla procedura di trasferimento ma senza arresto. Questa misura si pone l'obiettivo di ridurre il numero di clandestini.

In merito all'accompagnamento in abiti civili si riscontrano diversi problemi attuativi, qualora la fase di test venga trasposta a tutto il territorio svizzero:

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

- questo approccio è attuabile in tutta la Svizzera, date le differenze e le particolarità cantonali della politica in materia di esecuzione e di risorse disponibili?
- come verrà effettuato l'accompagnamento in abiti civili in caso di grandi distanze tra i centri di procedura e di partenza e gli aeroporti?
- come viene gestita la situazione se nel tragitto verso l'aeroporto la persona non collabora o intende entrare in clandestinità? In questo caso l'accompagnatore della SEM non dispone di alcuna competenza in materia di polizia.

3.4 Domande selezionate della terza fase della valutazione

Partendo dalle conoscenze acquisite nelle fasi 1 e 2 della valutazione e descritte nel Rapporto intermedio dell'11 dicembre 2014, il valutatore del Mandato 2 ha invitato, nel corso della terza fase di valutazione, ad analizzare con maggiore attenzione le seguenti domande.

- valutazione della portata del maggiore impegno richiesto dal sistema nella fase di test rispetto all'esercizio regolare;
- ripercussioni del riassetto del settore dell'asilo sulle strutture cantonali per quanto attiene ai temi del ritorno e delle esecuzioni;
- scambio dati e identificazione: analisi degli effetti derivanti dal fatto che nella fase di test gli specialisti dei settori D&I lavorano in loco;
- informazioni sulla capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi, acquisite nei primi mesi del test;
- esperienze maturate con l'eDossier / importanza dell'eDossier per la fase di test.

Nel prosieguo vengono affrontate in dettaglio le domande oggetto di studio.

Valutazione della portata del maggiore impegno richiesto dal sistema nella fase di test rispetto all'esercizio regolare

Che incidenza hanno sulla fase di test i compiti aggiuntivi che non vengono (non devono essere) svolti nell'esercizio regolare e pertanto determinano un maggiore impegno rispetto a tale esercizio? Questa domanda è stata analizzata come segue:

- innanzitutto abbiamo identificato nel modello dei processi operativi tutte le attività rientranti solo nella fase di test e non nell'esercizio regolare
- abbiamo quindi integrato questo elenco di attività nelle interviste con i diversi soggetti coinvolti nella procedura e valutato l'impegno che tali attività comportano.

La fase di test (consulenza giuridica e rappresentanza legale escluse) prevede le seguenti attività aggiuntive:

- *svolgimento del colloquio in vista della partenza (1, 1 ETP)*
I colloqui in vista della partenza sono svolti nell'esercizio regolare dai Cantoni mentre nella fase di test sono di competenza della SEM. Non si tratta quindi di un'attività aggiuntiva per la fase di test, ma di un trasferimento di risorse dai Cantoni alla SEM. Presupponendo circa 55 colloqui in vista della partenza per ciascun mese e un impegno medio di 3 ore mensili per ciascun colloquio (con attività di preparazione e lavori successivi) l'impegno risulta pari a 1, 1 ETP (unità equivalenti a tempo pieno);
- *accompagnamento in abiti civili per i casi Dublino (0,04 ETP)*

L'accompagnamento in abiti civili delle persone rientranti nei casi Dublino, descritto al capitolo 3.3.5, ha luogo circa 2 volte al mese e richiede un impegno di circa 3 ore per ciascun caso, corrispondenti a 0,04 ETP;

- *colloqui informativi del quarto giorno presso l'area Juch (0,15 ETP)*

Due volte a settimana gli esperti per il ritorno, in collaborazione con la consulente per il ritorno del servizio sociale del Cantone di Zurigo, forniscono informazioni ai richiedenti l'asilo appena giunti nel centro Juch. Quest'attività richiede un impegno supplementare di circa 0,15 ETP;

- *partecipazione degli specialisti della fase del ritorno al colloquio preliminare consultivo, se necessario (0,1 ETP)*

Se in occasione del colloquio preliminare consultivo, un richiedente l'asilo mostra interesse a tornare a casa, viene richiesta la tempestiva partecipazione degli specialisti della fase del ritorno al colloquio. L'impegno complessivo richiesto da quest'attività è stimato in 30 minuti giornalieri per ciascun specialista, corrispondenti a 0,1 ETP;

- *valutazione dei pareri dei rappresentanti legali da parte degli specialisti della fase preparatoria e della fase cadenzata (0,5 ETP)*

In media ciascun caso richiede un impegno di circa 45 minuti per la valutazione dei pareri dei rappresentanti legali. Ipotizzando 1 200 casi all'anno ciò corrisponde a circa 0,5 ETP;

- *accertamenti approfonditi da parte degli specialisti della Sezione D&I (0,13 ETP)*

Ogni nuova domanda trattata nella fase di test viene sottoposta all'esame della Sezione D&I. Nella procedura regolare questo avviene solo nel caso in cui si sia in presenza di un "hit" con identificazione delle impronte delle 10 dita. Il trattamento di casi aggiuntivi senza 10-F-Hit e gli ulteriori accertamenti per i casi con hit richiedono un impegno supplementare di circa 60 minuti al giorno, ossia 0,13 ETP;

- *verifiche sistematiche di autenticità dei documenti (0,04 ETP)*

La Sezione D&I si occupa anche di inoltrare tutti i documenti alle guardie di confine per la verifica di autenticità e il trattamento dei rapporti stilati dalle guardie stesse. Nella fase di test le guardie di confine controllano circa 600 documenti d'identità all'anno, il che richiede un impegno supplementare di circa 5-10 minuti a documento o un totale di circa 0,04 ETP;

- *stesura di rapporti sugli accertamenti svolti in relazione alle nuove domande d'asilo da parte della Sezione D&I (0,23 ETP)*

La Sezione D&I redige un rapporto sugli accertamenti condotti nella fase di test in relazione ai nuovi richiedenti l'asilo per consegnarlo poi agli specialisti. Queste attività impegnano per circa 2 ore al giorno o 0,2 ETP;

- *prime interrogazioni / audizioni di maggiore durata con partecipazione dei rappresentanti legali (0,27 ETP)*

Le audizioni durano un po' più a lungo a causa della richiesta di informazioni e delle obiezioni sollevate dalla rappresentanza legale. Si ipotizza un impegno aggiuntivo di circa 30 minuti. Presupponendo circa 1 000 audizioni e prime interrogazioni all'anno tale impegno corrisponde a 0,27 ETP.

Complessivamente nella fase di test si registra pertanto un impegno pari a circa 2,6 unità equivalenti a tempo pieno per le attività che nell'esercizio regolare non vengono svolte o sono assunte dagli uffici cantonali. A questo bisogna aggiungere l'impegno supplementare necessario per lo svolgimento delle attività di supporto (accoglienza, evasione della corrispondenza, telefono, ecc.) e dei compiti direttivi (partecipazione alle sedute, colloqui con i superiori, ecc.) pari a circa il 65 per cento dell'impegno totale profuso per

questi compiti supplementari. Di conseguenza l'impegno per attività supplementari corrisponde a un valore di 4,3 ETP e a circa il 20 per cento delle risorse umane operanti nella fase di test.

Riassumendo, la maggior parte del carico di lavoro supplementare del personale addetto alla fase di test è attribuibile agli accertamenti sistematici e più approfonditi eseguiti dagli specialisti della Sezione D&I, dal maggior impegno degli specialisti della fase del ritorno della SEM che si fanno carico dello svolgimento del colloquio in vista della partenza e dalle attività degli specialisti della SEM connesse con la partecipazione dei rappresentanti legali alle procedure.

Ripercussioni del riassetto del settore dell'asilo sulle strutture cantonali per quanto attiene ai temi del rimpatrio e delle esecuzioni

Per il Servizio cantonale della migrazione la fase di test comporta le seguenti conseguenze rispetto all'esercizio regolare:

- *colloqui in vista della partenza*: al contrario dell'esercizio regolare, i colloqui in vista della partenza della fase di test non vengono svolti dal Servizio cantonale della migrazione ma dalla SEM;
- *produzione di documenti*: nell'esercizio regolare la responsabilità della produzione dei documenti spetta in linea di principio al Servizio cantonale della migrazione. Se la SEM svolge una funzione di supporto, il Servizio della migrazione può tuttavia richiedere alla SEM un sostegno nella fase di esecuzione. Questa richiesta di sostegno non è prevista nella fase di test.
- *organizzazione del rimpatrio*: l'organizzazione delle operazioni di rimpatrio nella fase di test non si differenzia in maniera sostanziale da quella dell'esercizio regolare, fatta eccezione per i casi Dublino, per i quali la SEM prevede l'accompagnamento in abiti civili (cfr. capitolo 3.3.5).

In sintesi nella fase di test si osserva una semplificazione delle attività di esecuzione da parte del Servizio cantonale della migrazione rispetto all'esercizio regolare, che si concretizza nel fatto che la SEM si fa carico in via prioritaria sia del colloquio in vista della partenza che della produzione dei documenti o avvia queste procedure.

Importanza dell'integrazione dei rappresentanti della Sezione D&I nella fase di test

Diversamente da quanto avviene nei CRP dell'esercizio regolare, nella fase di test interviene sul posto una squadra di specialisti della Sezione "Scambio dati e Identificazione". Nella fase compresa tra il secondo e il quinto giorno, gli specialisti della Sezione D&I svolgono un gran numero di controlli dell'identità e redigono per ogni persona che ha presentato domanda per la prima volta, ancor prima del colloquio preliminare consultivo, un rapporto sull'accertamento condotto che consegnano agli specialisti della fase preparatoria. Nell'esercizio regolare questi controlli non avvengono così precocemente e non così sistematicamente e con tale completezza.

Tutti i rappresentanti della fase preparatoria, della fase cadenzata, della fase Dublino e di quella del ritorno che sono stati interpellati ritengono che per l'esito positivo delle procedure sia importante che i settori D&I siano integrati nella procedura d'asilo quale parte fondamentale della fase di test. In questo modo le informazioni importanti ai fini della procedura, relative ad esempio a eventuali falsificazioni dell'identità, itinerari di viaggio, rapporti di polizia, ecc, saranno disponibili in maniera più rapida e più sistematicamente rispetto all'esercizio regolare.

Informazioni sulla capacità di far fronte alle fluttuazioni dei carichi, acquisite nei primi mesi del test

Nel giugno 2015 sono state riscontrate per la prima volta notevoli difficoltà nel reperimento delle risorse nella fase di test, sebbene finora sia stato possibile soddisfare il requisito di trattare il 6 per cento delle domande.

Si osserva tuttavia che per poter reagire efficacemente alle fluttuazioni dei carichi causate dalla notevole interdipendenza tra i numerosi soggetti operanti nella fase di test -interpreti, esperti, specialisti della Sezione D&I, rappresentanti legali e consulenti giuridici e tutto il personale addetto agli alloggi - è indispensabile che tutti i soggetti coinvolti siano in grado di modificare in maniera flessibile le risorse in caso di variazione dei carichi a breve e medio termine. I contratti attuali non prevedono però una flessibilità di questo tipo ad esempio per i rappresentanti e i consulenti giuridici.

Per assicurare di poter far fronte alle fluttuazioni anche nei casi di ingenti variazioni dei carichi di lavoro nel tempo, si dovrebbero rendere flessibili, per quanto necessario, sia le infrastrutture che le risorse umane coinvolte in tutte le procedure.

Esperienze maturate con l'eDossier / Importanza dell'eDossier per la fase di test

Il lavoro legato al trattamento dei casi nella fase di test non avviene più sulla base di dossier cartacei ma solo facendo riferimento a dossier digitali. L'introduzione di questi eDossier è stata tutto sommato valutata (molto) positivamente da tutte le persone della fase di test interpellate nel giugno 2015.

Tra le principali argomentazioni addotte in proposito si annoverano quelle di seguito indicate:

- diverse persone possono lavorare contemporaneamente allo stesso dossier;
- viene meno la ricerca dei dossier cartacei;
- vengono meno il lavoro e la perdita di tempo legati allo scambio fisico dei dossier tra i soggetti coinvolti nelle procedure;
- è possibile fornire informazioni più rapide in caso di richieste relative ai casi, perché non è necessario recuperare prima il dossier.

3.5 Potenzialità di miglioramento gestionale

3.5.1 Programmazione della prima interrogazione e delle audizioni

Alle prime interrogazioni della fase del prototipo 1 ma anche ai colloqui preliminari consultivi del prototipo 2 devono presenziare nel contempo i richiedenti l'asilo, i rappresentanti legali, gli specialisti competenti della fase preparatoria e gli interpreti. Nelle audizioni a questi soggetti si aggiungono anche i verbalizzanti.

Sin dall'inizio della fase di test, la programmazione delle prime interrogazioni è sempre stata un punto nevralgico dell'intero processo. Sebbene già nel 2014 siano stati apportati diversi miglioramenti alla procedura di programmazione³, questa ha dimostrato di essere un punto debole sostanziale della fase di test, come mostra la valutazione intermedia del mese di novembre 2014.

Con le squadre giornaliere, create nell'ambito del prototipo 2 (cfr. capitolo 3.2.2), la procedura di programmazione è stata notevolmente migliorata. Il vantaggio principale delle squadre giornaliere risiede nel

³ Cfr. valutazione intermedia del Mandato 2 di novembre 2014.

fatto di essere molto più flessibili nella gestione delle durate variabili dei colloqui, con la conseguenza che vengono eliminati i tempi morti tra i diversi colloqui. Vengono così meno eventuali carenze e si apre la possibilità di poter svolgere invece dei precedenti 3 colloqui massimo al giorno per ciascun specialista, anche 5 - 6 colloqui giornalieri per ciascuna squadra. Solitamente ogni squadra svolge oggi 4 colloqui preliminari consultivi al giorno.

3.5.2 Cause ed effetti della carenza di risorse

La procedura d'asilo nella fase di test vede coinvolte diverse sezioni e persone con differenti profili professionali. Per varie attività previste dalla procedura d'asilo devono essere di volta in volta disponibili diverse persone contemporaneamente, come nel caso specifico delle prime interrogazioni e delle audizioni.

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

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

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

Mentre numerosi elementi indicano che l'attuale portata della fase di test è subcritica, si osserva che l'attuale sistema di coordinamento manuale delle scadenze e degli iter procedurali non è comunque più efficace in una fase di test più estesa. A tal proposito sarebbe necessario ricorrere a un sistema di gestione informatica delle scadenze che integri tutti i soggetti coinvolti nelle procedure.

3.5.3 Doppioni

Nella procedura della fase di test praticamente non vi sono doppioni. Fino a metà del 2015 vi era una certa ridondanza al momento del passaggio del caso al termine della fase preparatoria, quando sia gli specialisti della fase preparatoria che quelli della successiva fase cadenzata dovevano lavorare allo stesso dossier. La fusione di queste due fasi operative (cfr. capitolo 3.2) ha ora permesso di eliminare questi doppioni.

L'unico doppione di qualche rilievo si riscontra oggi ancora nel fatto che il controllo degli stessi appuntamenti assegnati ai richiedenti sia svolto da un lato dall'ufficio dei responsabili della programmazione della Förrlibuckstrasse che ricorrono a Outlook, DOPO e MIDES e parallelamente anche dall'AOZ (Asyl

Organisation Zürich) competente per la gestione del centro Juch che utilizza il software TVS. Questa situazione pare sia dovuta ad alcuni aspetti del sistema di protezione dei dati personali che non consentono all'AOZ, alla SEM e alla rappresentanza legale di gestire gli appuntamenti comuni con lo stesso strumento informatico.

3.5.4 Altre potenzialità di miglioramento gestionale

Nel Rapporto intermedio dell'11 dicembre 2014 abbiamo riscontrato e messo in luce una serie di potenzialità di miglioramento gestionale, la maggior parte delle quali sono state nel frattempo realizzate nella fase di test nell'ambito del nuovo prototipo 2.

Oggi si individuano potenzialità di miglioramento innanzitutto per ciò che riguarda il raggiungimento di un equilibrio nel numero di interrogazioni e di audizioni da svolgere che continua ad oscillare di giorno in giorno con più o meno intensità.

Il cadenzamento di tutti gli stadi della procedura fa sì che il numero di domande in arrivo, che oscilla di giorno in giorno, causi un numero variabile di processi di acquisizione delle generalità, di colloqui preliminari consultivi, prime interrogazioni, audizioni, decisioni e pareri. Se, ad esempio, un lunedì pervengono 30 nuove domande, le disposizioni procedurali prevedono che 5 giorni dopo 30 persone dovranno condurre i rispettivi colloqui preliminari consultivi. Questa coorte di 30 persone attua di norma la procedura (più o meno) con lo stesso cadenzamento, per cui basta un solo giorno in cui perviene un numero molto alto di domande a causare in determinati giorni elevati picchi di lavoro nel corso dell'intera procedura (quest'effetto si attenua naturalmente con l'aumentare della durata della procedura). Se invece un altro giorno pervengono poche domande, accade il contrario.

Il numero di colloqui preliminari consultivi, audizioni, pareri, ecc. quotidianamente variabile si ripercuote negativamente sulla programmazione e la gestione delle risorse umane e di conseguenza sull'efficienza operativa. A causa del numero variabile di decisioni giornaliere, i rappresentanti legali devono inoltre prevedere delle riserve di tempo libere per soddisfare l'esigenza di esprimere un parere entro 24 ore dalla disponibilità della bozza di decisione. Quanto maggiore è la volatilità, tanto maggiore dovranno essere queste riserve.

Il nuovo impianto del prototipo 2, applicato dal mese di maggio, ha risvolti positivi per la fase di test, offrendo migliori possibilità di equilibrare il numero variabile di casi giornalieri da evadere nell'ambito della procedura. A tal fine occorre solo garantire che ogni giorno venga svolto (quasi) lo stesso numero di colloqui preliminari consultivi. In tal modo si equilibrerebbe automaticamente anche il numero delle attività correlate (prime interrogazioni, audizioni, redazioni delle decisioni, pareri, ecc.) perché queste operazioni avvengono secondo un ritmo cadenzato. Ciò presupporrebbe tuttavia la necessità di derogare dal rigido principio di svolgere, se possibile, i colloqui preliminari consultivi sempre il quinto giorno dall'arrivo della domanda d'asilo.

3.6 Durata delle procedure e iter procedurali

3.6.1 Panoramica e considerazioni preliminari

Nella figura che segue sono rappresentati i casi di tutte le persone che hanno avuto accesso alla fase di test tra gennaio e agosto 2015. Per consentire una comparazione dei valori, nella figura successiva sono presentati gli iter relativi a tutte le persone che hanno presentato domanda per la prima volta, trattata nello stesso periodo nell'ambito dell'esercizio regolare. Per "esercizio regolare" si intende la procedura standard attualmente in uso che prevede il trattamento classico dei casi da parte del CRP in collaborazione con la sede centrale di Bern-Wabern.

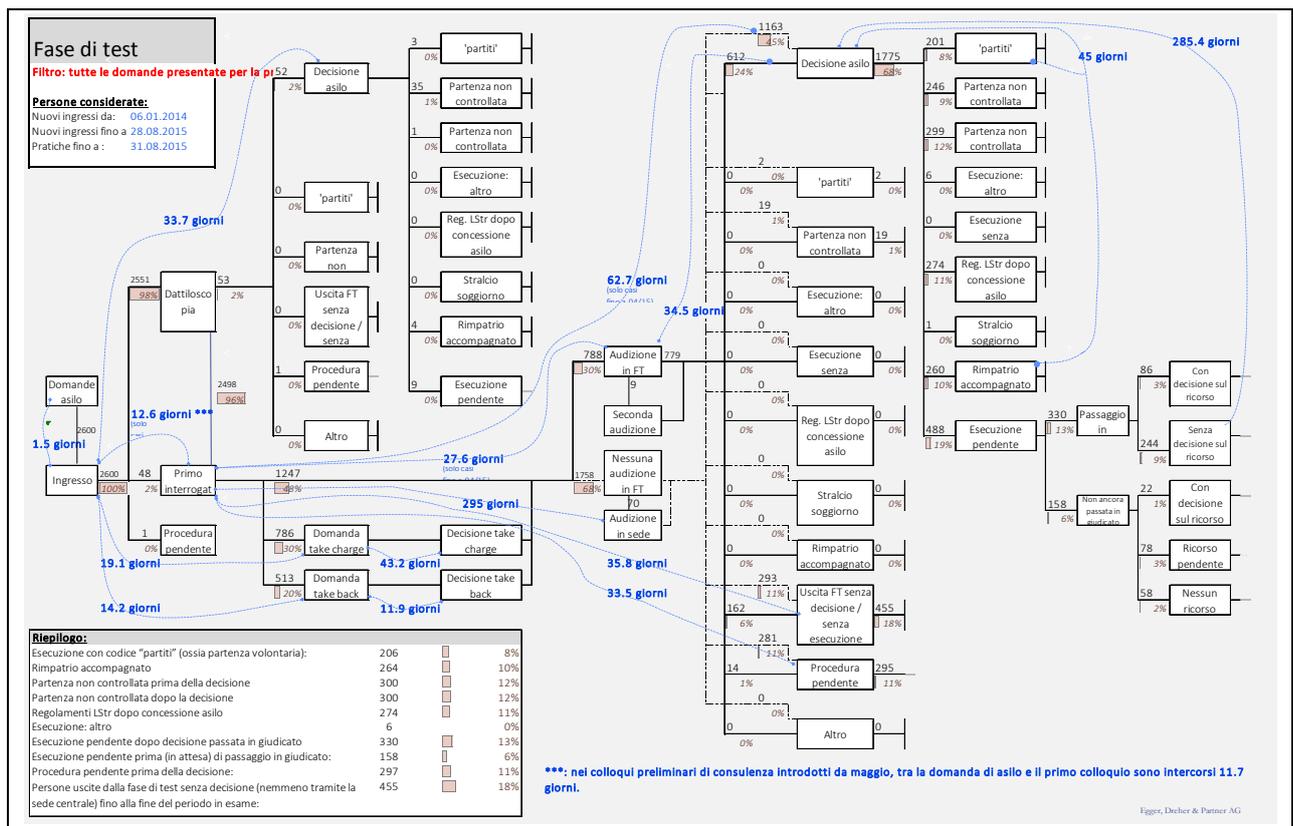


Figura 1: Iter dei nuovi casi entrati nella fase di test tra l'1.1.2014 e il 30.08.2015 con domande presentate per la prima volta. Nella figura sono considerate tutte le pratiche evase in questo arco di tempo. Nel complesso, nel periodo in esame della fase di test sono pervenute 2 606 domande presentate per la prima volta e per 6 di queste nel sistema MIDES non era registrato alcun iter procedurale dettagliato (es. data di ingresso, dattiloscopia). È stato pertanto necessario escludere questi casi dall'analisi degli iter procedurali. Di conseguenza nel presente diagramma sono presentati solo gli iter relativi a 2 600 domande presentate per la prima volta.

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

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

passata in giudicato (eventualmente con una procedura ampliata presso la sede centrale) e l'esecuzione della stessa.

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

Nel Rapporto intermedio dettagliato del Mandato 2 sono inoltre presentate ulteriori analisi di iter di richiedenti appartenenti a differenti categorie (iter di persone con procedura Dublino, iter di persone con procedura celere o relativi a persone con procedura ampliata), per consentire un'ulteriore differenziazione nelle comparazioni tra la fase di test e l'esercizio regolare.

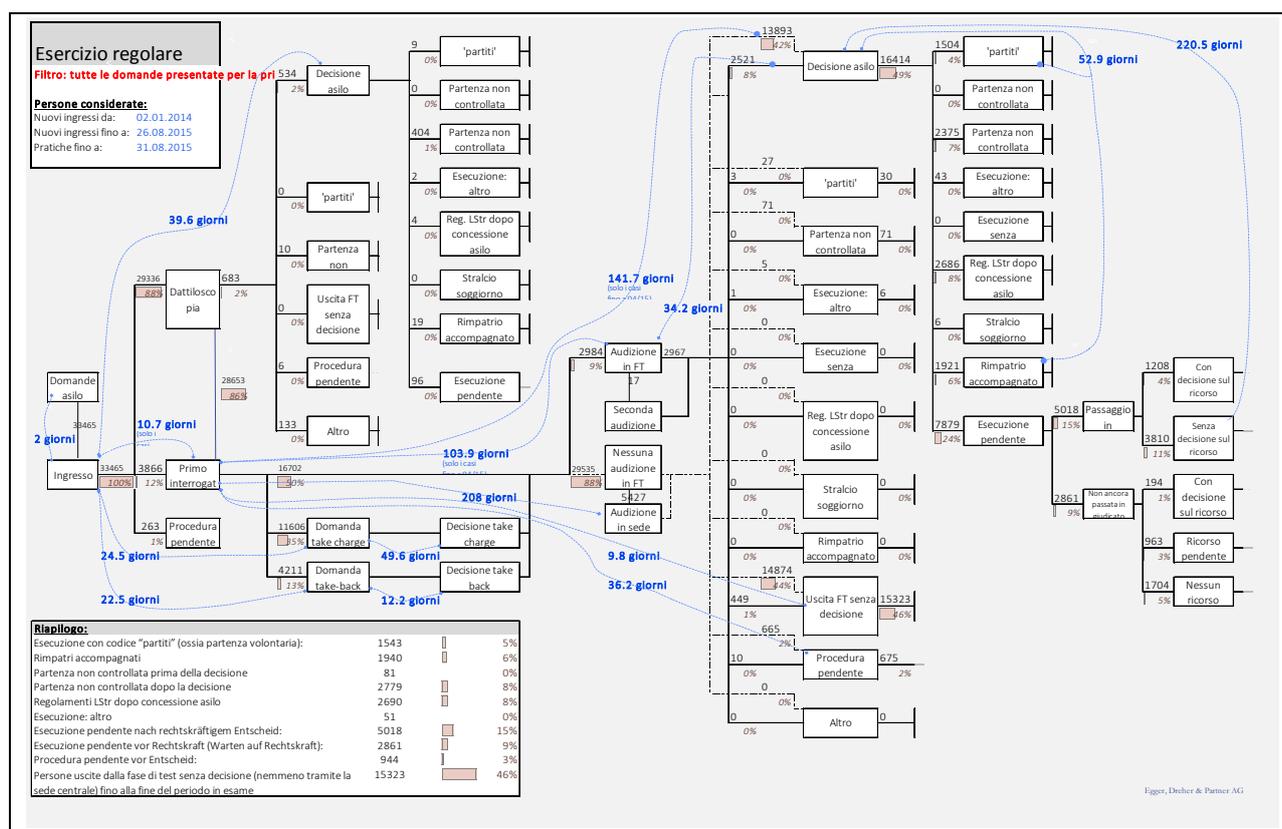


Figura 2: Iter dei nuovi casi entrati nel CRP tra l'1.1.2014 e il 30.08.2015 con domande presentate per la prima volta, che non sono stati trasferiti alla fase di test. Nella figura sono considerate tutte le pratiche evase in questo arco di tempo.

Nel complesso nel periodo in esame dell'esercizio regolare sono pervenute 36 912 domande presentate per la prima volta e per 3 447 di queste nel sistema MIDES non era registrato alcun iter procedurale dettagliato (es. data di ingresso, luogo di ingresso, data della prima interrogazione, dattiloscopia). È stato pertanto necessario escludere questi casi dall'analisi degli iter. Di conseguenza nel presente diagramma sono presentati solo gli iter procedurali relativi a 33 465 domande presentate per la prima volta.

Nei capitoli che seguono sono presentati gli iter procedurali e i tempi delle procedure della fase di test ma anche le comparazioni con l'esercizio regolare. Per quanto riguarda la comparazione dei tempi delle procedure sono stati tuttavia considerati solo i casi aventi caratteristiche identiche, utilizzando lo stesso filtro adottato nel Mandato 1, ossia il "confronto tra pari". Nel prosieguo si distinguono le seguenti 3 categorie di casi:

- **casi Dublino:** si tratta di casi che tra il 1.1.2014 e il 31.8.2015 hanno fatto registrare per la prima volta una domanda d'asilo e che sono stati sottoposti a una procedura Dublino di categoria 1 o 2. Sono tuttavia esclusi i casi che in seguito sono stati comunque avviati alla procedura celere o a quella ampliata;

- *casi trattati nella procedura celere*: per quanto riguarda la fase di test si tratta di quei casi che hanno fatto registrare per la prima volta una domanda d’asilo tra il 1.1.2014 e il 31.8.2015 e che sono stati dichiarati dalla fase di test come assoggettabili alla procedura ordinaria. Nell’esercizio regolare vengono considerati tali quei casi riferiti a persone che hanno presentato per la prima volta domanda d’asilo in questo periodo e che, secondo le indicazioni della SEM, rientrano nei casi con priorità 1 o quelli che sono stati dichiarati dal competente CRP come assoggettabili alla procedura ordinaria. Sia per la fase di test che per l’esercizio regolare sono esclusi i casi per i quali era stata precedentemente presentata una domanda Dublino;
- *casi trattati nella procedura ampliata*: nella fase di test rientrano in questa categoria quei casi che hanno fatto registrare per la prima volta una domanda d’asilo tra il 1.1.2014 e il 31.8.2015 e che vengono avviati dalla fase di test alla procedura ampliata. Nell’esercizio regolare si tratta dei casi con priorità 2 e dei casi che i centri di registrazione e procedura CRP avviano alla procedura ampliata. Sono comunque esclusi i casi per i quali era stata precedentemente presentata una domanda Dublino.

I casi sono suddivisi nelle seguenti categorie:

Categoria	Fase di test		Esercizio regolare	
	Casi	%	Casi	%
Dublino	715	36%	5794	25%
Procedura celere	967	48%	2687	12%
Procedura ampliata (fase preparatoria)	315	16%	14469	63%
Totale casi delle tre categorie	1997	100%	22950	100%
Altri casi (tra cui i casi della procedura ampliata per i quali in precedenza era stata presentata una domanda Dublino)	609		13962	
Totale domande	2606		36912	

Per ciò che riguarda l’analisi comparativa dei tempi di evasione delle procedure della fase di test e dell’esercizio regolare per le diverse categorie di casi, descritta nei capitoli che seguono, si evidenzia che, rispetto all’esercizio regolare, nella fase di test è stato avviato alla procedura ampliata, un numero molto inferiore di casi che sono stati invece trattati nell’ambito della procedura celere (cfr. tabella precedente). Dato che la differenziazione tra casi trattati in procedura ampliata e casi trattati in procedura celere non ha natura esogena ma è fissata dal CRP e dalla fase di test, questo dato è significativo.

3.6.2 Iter procedurali e durata delle procedure per i casi Dublino

Iter procedurali

Nel periodo compreso tra gennaio 2014 e agosto 2015, 2 606 persone sono state assegnate alla fase di test. Tra questi casi se ne individuano 715 che sono stati sottoposti a una procedura Dublino di categoria I o II (secondo quanto definito al capitolo 3.6.1). Per il 39 per cento di queste persone è stata presentata una domanda “take charge” e per il 58 per cento una domanda “take back”. Il 2 per cento delle persone è partito in maniera non controllata prima di presentare la domanda Dublino.

Delle persone che nel periodo in esame della fase di test hanno ottenuto una decisione Dublino passata in giudicato, sono partiti in maniera non controllata (oppure sono entrati in clandestinità) circa il 51 per cento dei casi Dublino mentre nell’esercizio regolare tale quota si è attestata solo al 24 per cento. Questo scarto non dipende dal fatto che nell’esercizio regolare la quota di partenze controllate è corrispondentemente più alta. Al contrario, nella fase di test il 38 per cento delle persone che hanno ottenuto

una decisione Dublino è rimpatriato con partenze controllate o è stato trasferito rispetto al 34 per cento dell'esercizio regolare. La quota nettamente più bassa di partenze non controllate nell'esercizio regolare è attribuibile all'elevato numero di esecuzioni pendenti riscontrato in questa fase. Mentre nell'esercizio regolare per il 42 per cento di persone con decisione Dublino l'esecuzione è ancora pendente - ossia persone che non sono partite in maniera controllata ma non sono entrate neppure in clandestinità - nella fase di test la percentuale di esecuzioni pendenti è inferiore (10%) a fronte di una percentuale di clandestini più alta.

Questa situazione deve essere interpretata non solo come un punto di debolezza ma anche come punto di forza della fase di test. Come punto di forza perché, grazie alla rapidità della procedura, a informazioni più trasparenti e alla valutazione delle opportunità offerti alle persone che hanno ricevuto una risposta Dublino, si riesce a mettere meglio in evidenza che le prospettive di rimanere in Svizzera in maniera permanente o anche solo temporanea sono nulle. Se un richiedente è consapevole di questa situazione, è meno incentivato a sottoporsi al prosieguo della procedura o è fortemente spinto a entrare in clandestinità.

Durata delle procedure

In media nella fase di test, dopo aver presentato la domanda d'asilo, trascorrono - per i casi Dublino - 44 giorni per il pronunciamento della decisione, 59 giorni per la decisione passata in giudicato e 95 giorni per l'esecuzione. Nell'esercizio regolare i tempi di evasione della procedura sono leggermente più lunghi: 58 giorni fino all'ottenimento della decisione, 80 giorni perché la decisione passi in giudicato e 129 giorni per l'esecuzione.

3.6.3 Iter procedurali per i casi trattati in procedura celere

Iter procedurali

Di tutti i casi relativi a persone entrate nella fase di test tra gennaio 2014 e agosto 2015, 967 sono stati trattati secondo la procedura celere (esclusi i casi per i quali è stata presentata precedentemente una domanda Dublino). Per il 76 per cento di questi casi è stata pronunciata una decisione entro fine agosto 2015 (21% di concessioni dell'asilo e 55% di decisioni d'asilo di altro tipo (negative), con o senza esecuzione. Per il 22 per cento si tratta di procedure tuttora in corso nella fase di test mentre il 2 per cento è uscito dalla fase di test senza che fosse pronunciata alcuna decisione. Al confronto, nell'esercizio regolare, nello stesso periodo, è stata pronunciata una decisione in relazione all'81 per cento delle domande trattate secondo la procedura celere (cfr. quanto definito al capitolo 3.6.1).

Delle persone che hanno ottenuto una decisione di asilo negativa nella fase di test, un quarto è rimpatriato volontariamente con partenze controllate. Un altro quarto è partito in maniera non controllata, ossia è entrato in clandestinità, e per circa la metà delle persone che hanno ottenuto una decisione negativa, l'esecuzione è ancora pendente o è stata concessa l'ammissione provvisoria. Nell'esercizio regolare il 42 per cento delle persone che hanno ricevuto una decisione negativa è rimpatriato con partenze controllate, il 27 per cento è partito con partenze non controllate e per il restante 30 per cento circa l'esecuzione della decisione negativa è ancora pendente o è stata concessa l'ammissione provvisoria.

Durata delle procedure

In media nella fase di test, dopo aver presentato la domanda d'asilo, trascorrono - per i casi trattati secondo la procedura celere - 47 giorni per il pronunciamento della decisione, 59 giorni per la decisione

passata in giudicato e 70 giorni per l'esecuzione. Nell'esercizio regolare i tempi di evasione della procedura sono leggermente più lunghi: 61 giorni fino all'ottenimento della decisione, 87 giorni perché la decisione passi in giudicato e 116 giorni per l'esecuzione.

3.6.4 Iter procedurali per i casi trattati in procedura ampliata

Iter procedurali

Delle 2 606 persone entrate nella fase di test tra gennaio 2014 e agosto 2015, 315 sono state trattate nell'ambito della procedura ampliata (12%). Nel 43 per cento di questi casi è stata pronunciata una decisione entro fine agosto 2015. Nell'esercizio regolare, nello stesso periodo, è stata assegnata alla procedura ampliata una percentuale notevolmente più alta di persone che hanno presentato domanda per la prima volta (cfr. capitolo 3.6.1).

La quota di tutte le domande presentate per la prima volta a partire da gennaio 2014 e trattate nell'ambito della procedura ampliata, con pronunciamento di una decisione entro agosto 2015, mostra valori identici sia per la fase di test (43%) che per l'esercizio regolare (43%).

Durata delle procedure

In media nella fase di test, per i casi trattati in procedura ampliata, che hanno già superato un'audizione, trascorrono in media 46 giorni dalla presentazione della domanda d'asilo allo svolgimento dell'audizione. Nell'esercizio regolare questo valore si attesta intorno a 173 giorni.

3.6.5 Durata delle procedure con riferimento ai diversi iter procedurali

Durata delle procedure tra l'entrata nella fase di test e l'esecuzione della prima interrogazione

In seguito all'entrata nella fase di test trascorrevano in media 12,5 giorni prima che si potesse svolgere la prima interrogazione con le persone interessate. Nell'esercizio regolare o nei CRP si registrano in proposito circa 3,6 giorni in meno per i casi Dublino, la procedura celere richiede 4,7 giorni in meno e quella ampliata 3,3 giorni in meno.

I tempi di evasione di questo stadio della procedura sono l'unico punto debole della fase di test rispetto all'esercizio regolare. Si fa presente che la durata di queste procedure è riferita solo al periodo che va fino a fine aprile 2015. Le durate dei nuovi passaggi procedurali implementati da maggio 2015 (acquisizione delle generalità e colloqui preliminari consultivi (cfr. capitolo 3.2)) non possono essere oggetto di un confronto diretto con l'esercizio regolare perché si differenziano nei contenuti. Per dovere di completezza si riporta comunque che i colloqui preliminari consultivi condotti a partire da maggio 2015 sono stati effettuati 11,7 giorni dopo la presentazione della domanda d'asilo (fonte: Servizio statistica della SEM). Questa nuova fase procedurale non ha pertanto determinato un'accelerazione sostanziale dei tempi di evasione.

Durata delle procedure tra la prima interrogazione e la decisione

Per le domande d'asilo per le quali è stato possibile emettere una decisione direttamente dopo la prima interrogazione, senza ulteriore audizione, la decisione è stata pronunciata nella fase di test più rapidamente rispetto all'esercizio regolare: per i casi Dublino ciò si verifica nella fase di test in media dopo 39 giorni e nell'esercizio regolare dopo 47 giorni. Nella procedura celere la decisione nella fase di test è pronunciata in media 29 giorni dopo la prima interrogazione rispetto ai 34 giorni dell'esercizio regolare.

Pertanto nella fase di test per i casi Dublino e i casi trattati in procedura celere la decisione è pronunciata con circa 5-8 giorni di anticipo.

Durata delle procedure tra la decisione e la partenza

Per quanto riguarda i casi Dublino, nel periodo in esame della fase di test è rientrato volontariamente nel Paese d'origine il 4 per cento delle persone mentre il 34 per cento è stato trasferito nello Stato Dublino. Nell'esercizio regolare è stato registrato il 3 per cento di partenze volontarie e il 31 per cento di trasferimenti. I tempi di evasione tra la decisione Dublino e la partenza sono stati per questi casi di 58 giorni nella fase di test e di 68 giorni nell'esercizio regolare.

Nella procedura celere si registrano valori pressoché identici per la fase di test e l'esercizio regolare: nel corso di queste procedure le partenze volontarie sono avvenute 27 giorni dopo la decisione d'asilo nella fase di test rispetto ai 26 giorni dell'esercizio regolare.

3.6.6 Conclusioni generali sulla durata delle procedure

I tempi di evasione delle pratiche nella fase di test sono più brevi di quelli dell'esercizio regolare. L'unico processo più lento nella fase di test rispetto all'esercizio regolare è l'esecuzione della prima interrogazione, a causa delle difficoltà riscontrate nella programmazione. Questo ritardo temporale nella fase di test è pari, a seconda della categoria di casi, a circa 3-4 giorni rispetto all'esercizio regolare. In linea generale risulta che tutti gli altri iter della fase di test si svolgono più celermente che nell'esercizio regolare.

Nella tabella che segue sono riportate in maniera schematica le durate delle procedure relative a tutti i casi delle diverse categorie, pervenuti a partire da gennaio 2014 (cfr. quanto definito al capitolo 3.6.1) e passati in giudicato entro la fine di agosto 2015.

Categoria	Fase di test	Esercizio regolare
	Durata	Durata
Dublino		
Fino alla decisione (vengono considerati solo i casi passati in giudicato)	44.4	57.6
Fino al passaggio in giudicato	58.9	79.9
Fino all'esecuzione	95.2	129.0
Procedura celere		
Fino alla decisione (vengono considerati solo i casi passati in giudicato)	47.2	60.9
Fino al passaggio in giudicato	58.7	87.1
Fino all'esecuzione	69.6	116.0
Procedura ampliata (fase preparatoria)		
Fino all'audizione	46.2	173.5

Nella procedura celere, tra la presentazione della domanda d'asilo e l'esecuzione trascorrono 70 giorni nella fase di test, vale a dire 46 giorni in meno rispetto all'esercizio regolare. Per i casi Dublino i tempi per giungere all'esecuzione sono di 95 giorni rispetto ai 129 giorni dell'esercizio regolare.

Nella procedura ampliata la fase di test fa registrare tempi di evasione nettamente inferiori rispetto all'esercizio regolare: Le audizioni avvengono in media 127 giorni prima rispetto all'esercizio regolare.

Se, a seconda dei punti di vista, il miglioramento dei tempi di evasione delle pratiche nella fase di test può essere considerato moderato per persone con procedura celere, vale a dire per le persone nei confronti delle quali nell'esercizio regolare verrebbe pronunciata una decisione a livello decentralizzato nei CRP, si riscontra invece che le procedure nella fase di test sono notevolmente più rapide per i casi nei quali l'audizione e la decisione si svolgono durante la fase di test ma che nell'esercizio regolare passerebbero alla procedura centralizzata. La contemporanea constatazione che il 46 per cento di tutti i casi giunti nei CRP tra gennaio 2014 e agosto 2015 è stato avviato nell'esercizio regolare alla procedura centralizzata ma è ancora in attesa di decisione, mentre nella fase di test ciò si riscontra solo nel 18 per cento dei casi, indica che la fase di test è nettamente più efficace in tale ambito (cfr. figure del capitolo 3.6.1).

4 Osservazioni conclusive

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

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

Il principale ambito in cui ancora occorre intervenire e in cui si potrà agire a breve è dato dall'ulteriore riduzione delle fluttuazioni del carico di lavoro quotidiano e (cfr. capitolo 3.2.2).

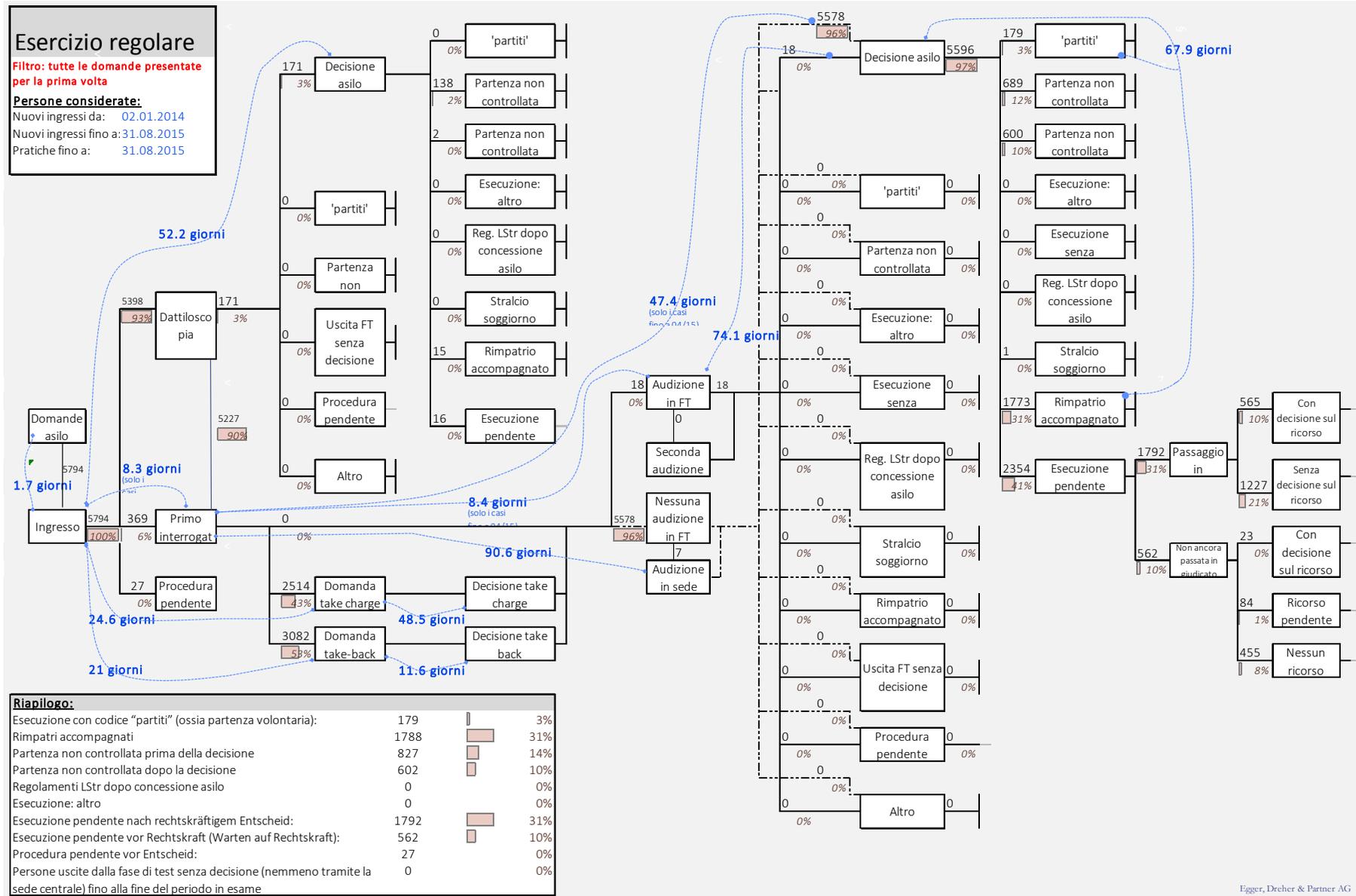
Accanto a questo problema attuativo risolvibile nel breve periodo, vi sono alcune difficoltà sostanziali la cui soluzione richiede tempi più lunghi:

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

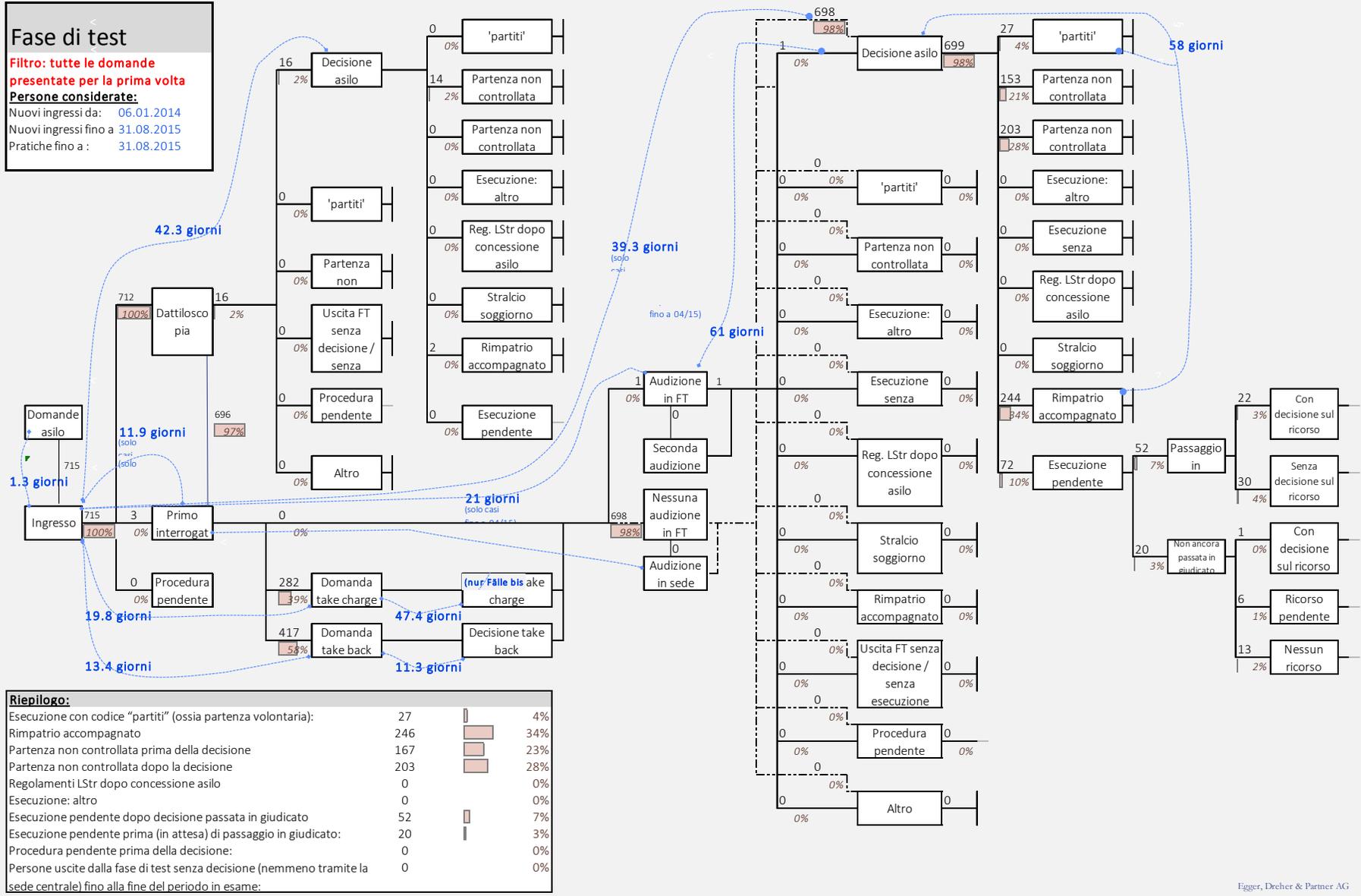
In relazione ai tempi delle procedure risulta che rispetto all'esercizio regolare la fase di test presenta vantaggi - da modesti a considerevoli - a seconda delle categorie di casi considerate. I vantaggi della fase di test sono particolarmente significativi per i casi che nell'esercizio regolare passano alla procedura centralizzata ma che nella fase di test ottengono una decisione e vengono eseguiti a livello decentralizzato.

Allegato 1 – Descrizioni dettagliate degli iter procedurali

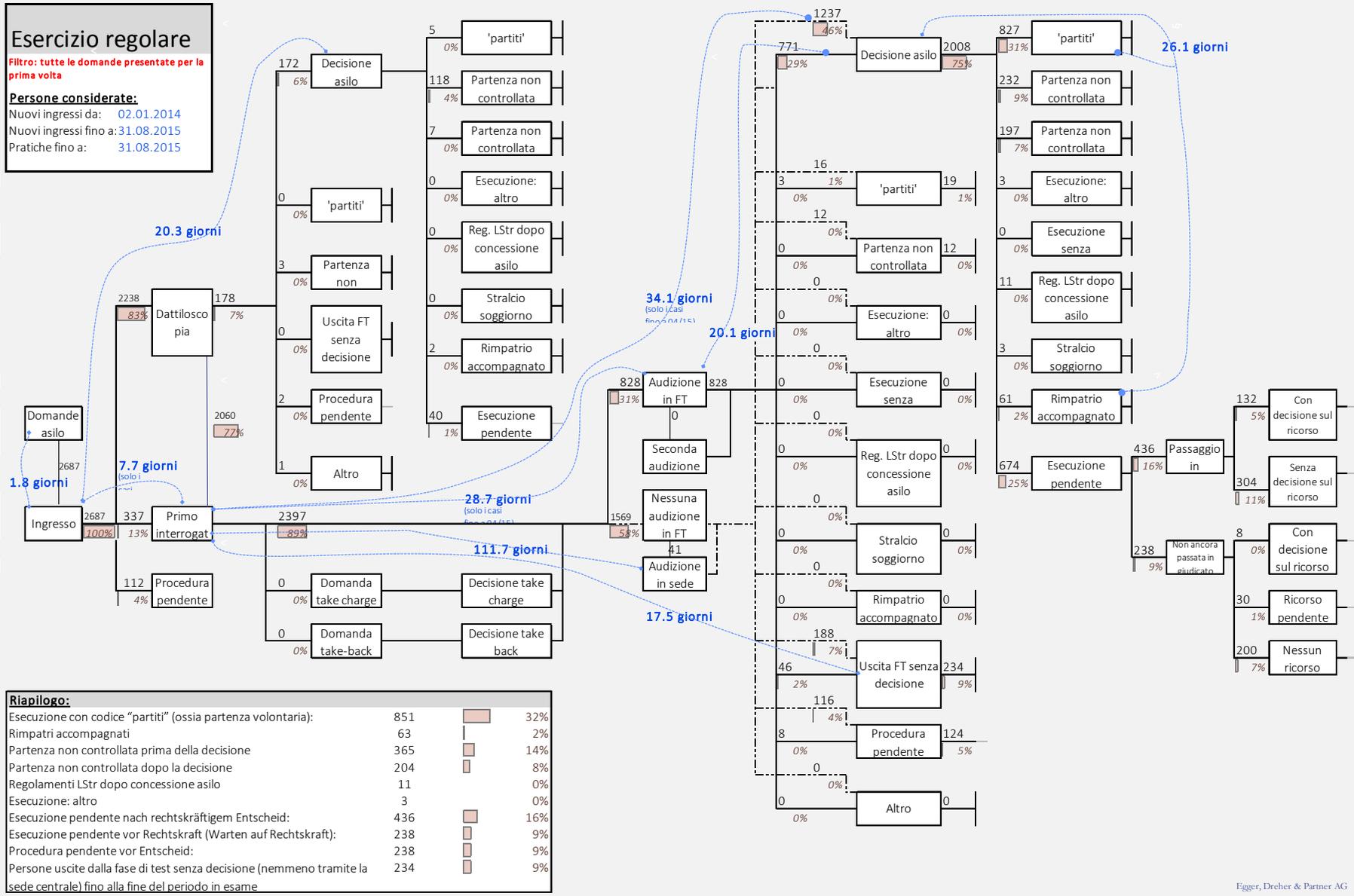
Iter procedurali di tutti i casi Dublino che hanno presentato domanda per la prima volta nell'esercizio regolare da gennaio 2014



Iter procedurali di tutti i casi Dublino che hanno presentato domanda per la prima volta nella fase di test a partire da gennaio 2014



Iter procedurali di tutti i casi della procedura celere che hanno presentato domanda per la prima volta nell'esercizio regolare a partire da gennaio 2014



Iter procedurali di tutti i casi della procedura ampliata che hanno presentato domanda per la prima volta nella fase di test a partire da gennaio 2014

