

## Riassetto del settore dell'asilo



© Mark Henley/UNHCR

## **Raccomandazioni dell'UNHCR** relative alla consulenza e alla rappresentanza legale nella nuova procedura d'asilo in Svizzera

**Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati**

Ufficio per la Svizzera e il Liechtenstein

Tradotto dalla versione tedesca dei mesi di marzo 2019; ottobre 2019. In caso di dubbio fa stato la versione tedesca.

Copertina: © Mark Henley/UNHCR

Queste raccomandazioni sono a disposizione del pubblico. Tutti i diritti sono riservati.

La riproduzione e la traduzione sono consentite, a condizione che non abbiano scopi commerciali e che l'UNHCR sia riconosciuto come autore.

Delle copie stampate possono essere ordinate gratuitamente al seguente indirizzo [www.unhcr.ch/informations-juridiques](http://www.unhcr.ch/informations-juridiques).

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>1</b>
<b>A. PRINCIPI</b>	<b>3</b>
1. Obiettivo e orientamento dell'attività	3
1.1 La rappresentanza legale	3
1.2 La consulenza	4
2. Presa in considerazione delle esigenze particolari, riorientamento e messa in collegamento	6
3. Cooperazione	8
4. Coordinazione	8
5. Continuità	8
6. Colloqui e atmosfera durante i colloqui	10
7. Comprensione – Interpretariato	10
8. Tenuta delle pratiche e archiviazione dei dati	12
9. Obbligo di informazione e di accessibilità	13
10. Riservatezza e protezione dei dati	14
11. Possibilità di scelta	15
12. Obbligo di rettifica	16
<b>B. ITER PROCEDURALI</b>	<b>17</b>
1. Primo colloquio e fase preparatoria	17
1.1 Aspetti formali del primo colloquio	17
1.2 Aspetti legati al contenuto del primo colloquio	19
1.3 Attribuzione del mandato, procura e rinuncia	20
1.4 Esame degli atti	20
1.5 Mezzi di prova	21

2.	Procedura Dublino	22
2.1	Preparazione al colloquio Dublino	22
2.2	Colloquio Dublino	22
2.3	Altre particolarità della procedura Dublino	23
3.	Procedura celere	23
3.1	Preparazione all'audizione	23
3.2	Audizione	24
3.3	Parere aggiuntivo	27
3.4	Notifica della bozza di decisione e consulenza	27
3.5	Parere riguardante la bozza di decisione	27
3.6	Notifica e discussione della decisione	29
3.7	Valutazione delle opportunità	29
3.8	Possibilità di rimettere il mandato	30
3.9	Passaggio alla procedura ampliata, colloquio di uscita e consenso alla trasmissione di informazioni	32
4.	Procedura di ricorso	33
4.1	Interposizione di un ricorso	33
4.2	Accompagnamento durante la procedura di ricorso	33
5.	Procedura all'aeroporto	33
6.	Procedura ampliata	34
6.1	Consulenza e rappresentanza nelle fasi della procedura che sono determinanti per la presa di decisione	34
6.2	Procedura di ricorso nella procedura ampliata	35
7.	Istanze internazionali	35
8.	Misure disciplinari e centri speciali	36
9.	Consulenza e rappresentanza legale in altre procedure	36
<b>C. PERSONA DI FIDUCIA</b>		<b>38</b>
1.	Ruolo della persona di fiducia	38
2.	Contesto personale	39
3.	Portata dell'attività della persona di fiducia nella procedura d'asilo	40
3.1	Accompagnamento nella procedura d'asilo	40
3.2	Applicabili a tutte le fasi	40

3.3	Fase preparatoria	41
3.4	Procedura celere	42
3.5	Procedura di ricorso	43
3.6	Procedura ampliata	43
4.	Accompagnamento e sostegno al di fuori della procedura d'asilo	43
5.	Fine dell'attività della persona di fiducia	45
<b>D. QUADRO PERSONALE</b>		<b>46</b>
1.	Requisiti	46
1.1	Requisiti dei rappresentanti legali	46
1.2	Requisiti per la consulenza	47
2.	Competenze personali	47
3.	Formazione, introduzione e perfezionamento	47
4.	Supervisione, intervizione e coaching di gruppo	48
5.	Imparzialità e indipendenza personale	48
6.	Obblighi di comportamento	49
<b>E. QUADRO ORGANIZZATIVO</b>		<b>51</b>
1.	Locali	51
2.	Accessibilità	52
3.	Riservatezza, protezione dei dati e obbligo di informazione	54
4.	Mezzi di lavoro e gestione delle conoscenze	54
5.	Coordinamento	55
6.	Struttura del personale e ripartizione dei compiti	55
7.	Pianificazione	56
8.	Condizioni di lavoro e tutela degli impiegati	57
9.	Gestione della qualità	57
9.1	Componente interna della gestione della qualità	58
9.2	Componente esterna della gestione della qualità	59
10.	Indipendenza istituzionale	60

11. Meccanismo di controllo e di ricorso	62
12. Responsabilità civile e assicurazione di responsabilità civile	63
<b>ALLEGATI</b>	<b>64</b>
1. Estratti delle disposizioni legali	64
2. Bibliografia	74

## ABBREVIAZIONI

APMA	Autorità di protezione dei minori e degli adulti
Art.	Articolo(i)
ASYL	Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis
BO CS	Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati
CC	Codice civile svizzero
CDF	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CFA	Centro federale d'asilo
CFA c. fp	Centro federale d'asilo con funzione procedurale
CFA s. fp	Centro federale d'asilo senza funzione procedurale
CFM	Commissione federale della migrazione
cfr.	confronta
CO	Codice delle obbligazioni
consid.	Considerante/i
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera
cpv.	Capoverso
CRA	Commissione svizzera di ricorso in materia di asilo
CSDU	Centro svizzero di competenza per i diritti umani
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	Decisione del Tribunale federale
EASO	European Asylum Support Office (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)
FF	Foglio federale
FSA	Federazione svizzera degli avvocati
GICRA	Giurisprudenza ed informazioni della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo
LAsi	Legge sull'asilo
Lett.	Lettera/e

---

LLCA	Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati
nr.	Numero
OAsi 1	Ordinanza 1 sull'asilo
ONU	Organizzazione delle nazioni unite
OSAR	Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati
OTest	Ordinanza sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo
p.	Pagina/e
PA	Legge federale sulla procedura amministrativa
par.	Paragrafo/i
RA	Richiedente/i l'asilo
RMNA	Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati
RL	Rappresentante legale
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SEM	Segreteria di stato della migrazione
sgg.	Seguenti
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
Trad.	Traduzione
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati



## Introduzione

« Conviene rilevare che chi chiede lo status di rifugiato si trova di solito in una situazione particolarmente delicata. Trovandosi in un ambiente straniero, esso può incontrare serie difficoltà, sia sul piano pratico che su quello psicologico, nel sottoporre il proprio caso alle autorità di un paese straniero, spesso in una lingua non sua. »

UNHCR, Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato (1979), § 190.

La procedura d'asilo rappresenta spesso, per le persone che hanno lasciato il proprio paese d'origine per sfuggire a persecuzioni o altre gravi violazioni dei diritti umani, uno dei **processi più importanti della loro vita**. Questa procedura determina se queste persone potranno rimanere in Svizzera e ricevere protezione o se dovranno ritornare nel loro paese d'origine o in un paese terzo. Decisioni inadeguate in materia d'asilo possono avere conseguenze irreversibili per le persone interessate. Per questa ragione, è necessario mettere in atto meccanismi di tutela che garantiscano che rifugiati ed altre persone bisognose di protezione internazionale ottengano effettivamente questa protezione. A livello internazionale, europeo e nazionale vi è un consenso sul fatto che una **consulenza e una rappresentanza legale indipendenti e di alta qualità** sono essenziali per garantire **l'equità e l'efficienza della procedura d'asilo** così come il **diritto ad un ricorso effettivo**.<sup>1</sup>

Con il riassetto del settore dell'asilo, la Svizzera ha adottato delle misure importanti per aumentare l'equità e l'efficienza della procedura d'asilo. Esiste a questo riguardo un consenso unanime nel riconoscere che « è possibile eseguire le procedure d'asilo rapidamente, nel rispetto dello stato di diritto e in modo equo soltanto se ai richiedenti è garantita una **protezione giuridica professionale, gratuita e indipendente** »<sup>2</sup>. Questo permette inoltre di ottenere una migliore accettazione delle decisioni negative.

Per questi motivi, l'UNHCR ha sostenuto fin dall'inizio il riassetto della procedura d'asilo e accoglie con favore **l'introduzione di una protezione giuridica completa e gratuita** in tutte le fasi della procedura: attraverso il mandato conferito ai fornitori di prestazioni per la consulenza e la rappresentanza legale nei centri della Confederazione durante la fase preparatoria,

---

<sup>1</sup> Per maggiori dettagli, vedi Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase. Mandat 4 – Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung*, Bern 2015 (disponibile unicamente in tedesco); Stern, *Rechtsberatung für Asylsuchende. Völkerrecht, Europarecht und Grundrechtecharta, Verfassungsrecht*, Vienne/Baden-Baden 2012, con ulteriori rimandi.

<sup>2</sup> DFGP, *Rapporto esplicativo. Progetto di modifica della legge sull'asilo. Riassetto del settore dell'asilo, giugno 2013*, p. 12, così come Consiglio federale, *Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo. (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014*, 14.063, FF 2014 6917, facendo riferimento ai risultati del gruppo di lavoro Confederazione/cantoni; vedi anche *ibid*, 7776: « La procedura d'asilo deve essere equa e conforme ai principi dello stato di diritto. Va pertanto concessa in particolare una protezione giuridica completa e gratuita ».

la procedura Dublino, la procedura celere e la procedura di ricorso;<sup>3</sup> attraverso il pagamento di un indennizzo ai consultori giuridici cantonali durante la procedura ampliata; così come attraverso il patrocinio d'ufficio gratuito nell'ambito della procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale (TAF).<sup>4</sup> A tal fine, la **qualità** della consulenza e della rappresentanza legale è **fondamentale** per garantire una **procedura equa**. Questo vale in generale, ma è particolarmente importante in questo settore, considerati i termini estremamente brevi ed il limitato potere cognitivo del TAF. Allo stesso tempo, la qualità è importante per garantire una **cooperazione** il più efficace e fluida possibile fra consulenti e rappresentanti legali con la SEM, il TAF e altri attori, nell'interesse dei richiedenti l'asilo.

Al fine di sostenere un'attuazione uniforme e di qualità elevata in tutta la Svizzera e di promuovere un **profilo professionale coerente**, l'UNHCR ha elaborato le seguenti raccomandazioni riguardanti la consulenza e la rappresentanza legale nella procedura d'asilo svizzera. Queste si fondano su numerose buone pratiche (« *good-practices* ») e su una lunga tradizione di consulenza e rappresentanza legale in Svizzera, e si basano principalmente sui **requisiti internazionali, europei e costituzionali in materia di equità procedurale e di effettiva tutela giuridica**. Inoltre, sono stati incorporati gli importanti risultati della **valutazione della fase di test**,<sup>5</sup> che evidenziano ancora una volta lo status giuridico della rappresentanza legale come « una **forma pienamente valida di patrocinio gratuito, in virtù dell'articolo 29 capoverso 3 Cost.**, e di conseguenza una categoria particolare di patrocinio gratuito » [trad.].<sup>6</sup> È stato inoltre chiarito che « **per la determinazione degli standard di qualità della rappresentanza legale nella fase di test, si applicano, oltre alle disposizioni dell'Ordinanza sulle fasi di prova [nota: ora disposizioni della nuova legge sull'asilo e ordinanze sull'asilo], le disposizioni sul mandato del codice delle obbligazioni, gli obblighi di diligenza degli avvocati, nonché le norme generali di procedura amministrativa e il diritto d'asilo** » [trad.].<sup>7</sup> Questi principi sono integrati da studi e raccomandazioni sviluppati dall'UNHCR in altri paesi.<sup>8</sup>

L'UNHCR auspica che queste raccomandazioni siano utili ai fornitori di prestazioni dei centri della Confederazione, ai consulenti e ai rappresentanti legali, ai consultori giuridici cantonali,

<sup>3</sup> Vedi in particolare Art. 102f-102k LAsi.

<sup>4</sup> Vedi in particolare Art. 102m LAsi.

<sup>5</sup> Vedi in particolare Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*; CSDU, *Valutazione esterna della fase di test per il riassetto del settore dell'asilo, Mandato 4 – Protezione giuridica: consulenza e rappresentanza legale, Rapporto intermedio*, Berna, dicembre 2014 così come *Rapporto conclusivo*, novembre 2015; vedi anche Hongler/Sonderregger, *Die Testphase im gerichtlichen Beschwerdeverfahren. Zusammenstellung der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts*, ASYL 1/2019, p. 14-24.

<sup>6</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*, p. 34; CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015)*, p. 2.

<sup>7</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*, p. III; Come spiegato di seguito, la qualifica di rapporto di diritto pubblico o privato resta esclusa. In entrambi i casi è richiesta almeno una validità analogica o l'applicazione per analogia dei principi che disciplinano la professione d'avvocato. La LLCA è stata così confermata come standard interpretativo anche nel bando di concorso: « le regole generali della professione, come l'obbligo di esercitare l'attività con cura e diligenza, nonché l'obbligo di evitare conflitti di interesse, si applicano mutatis mutandis alla rappresentanza legale del fornitore di servizi », SEM, *Fragen-Antwortenkatalog zur Ausschreibung: Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren 2018*.

<sup>8</sup> Vedi in particolare Ufficio UNHCR per l'Austria, *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren. Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen (Kurzfassung) sowie Standards für Rechtsberatung und Rechtsvertretung*, marzo 2012; Ufficio UNHCR per l'Austria, *Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren*, settembre 2013; Ufficio UNHCR per l'Austria, *Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren*, aprile 2018.

così come ad altri rappresentanti legali e ai servizi di soccorso nel loro impegnativo ed esigente lavoro, nonché alla SEM, al TAF, alle autorità cantonali di migrazione, alle APMA e a qualsiasi altra istituzione. Va notato che la maggior parte di queste norme sono già presenti nella pratica. L'UNHCR desidera ringraziare la SEM per aver messo a disposizione la documentazione riguardante il bando di concorso, il capitolato d'oneri e la « Guida pratica riguardante i compiti e i ruoli nella collaborazione tra la SEM e i rappresentanti giuridici nei centri federali per l'asilo » nonché per i suoi commenti e suggerimenti. L'UNHCR desidera inoltre ringraziare i servizi di soccorso e gli avvocati che hanno contribuito significativamente alla protezione dei diritti dei richiedenti l'asilo e che hanno fornito informazioni riguardanti direttive, guide, capitolati d'oneri, descrizioni delle mansioni, e feedback.

## A. Principi

### 1. Obiettivo e orientamento dell'attività

Elementi complementari di una protezione giuridica completa, la consulenza e la rappresentanza legale consentono ai richiedenti l'asilo di ottenere un **accesso effettivo alla procedura d'asilo e di far valere in modo efficace i propri interessi e diritti nella procedura**. Dal punto di vista dello Stato, queste forniscono un contributo importante per garantire il rispetto degli obblighi internazionali e costituzionali, in particolare il rispetto del principio di non respingimento. Mentre la **consulenza** ha come obiettivo quello di consentire ai richiedenti l'asilo di orientarsi, di prendere decisioni informate e di fornire un sostegno complementare (vedi sotto), la **rappresentanza legale** è finalizzata ad assistere individualmente i richiedenti l'asilo nella procedura, garantendo un'applicazione corretta delle disposizioni legali e rappresentando i diritti e gli interessi dei richiedenti in conformità con la loro domanda d'asilo.

#### 1.1 La rappresentanza legale

Una caratteristica intrinseca delle attività di consulenza e di rappresentanza legale è che, nell'ambito dei loro doveri professionali, esse sono **orientate esclusivamente al benessere, all'interesse e alla volontà** delle persone consigliate e rappresentate, ovvero i **richiedenti l'asilo**.<sup>9</sup> La questione giuridica di sapere se il rapporto giuridico tra i richiedenti l'asilo e la rappresentanza legale sia soggetto al diritto pubblico o al diritto privato può in linea di principio essere evitata: infatti il criterio di riferimento è il campo di attività degli avvocati, il cui compito è definito come « la difesa degli interessi »<sup>10</sup> e che si applica anche alla difesa d'ufficio: gli obblighi derivanti dal mandato richiedono che la rappresentanza legale tuteli gli interessi indi-

---

<sup>9</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren. Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen (Kurzfassung) così come Standards für Rechtsberatung und Rechtsvertretung*, marzo 2012, p. 43; Kälín/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*, p. 23.

<sup>10</sup> Cfr. Kälín/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*, p. 3 con riferimento a Schiller, *Schweizerisches Anwaltsrecht, Grundlagen und Kernbereich*, Zurich/Bâle/Genève 2009, point 6.

viduali del mandante, come concordato in modo vincolante con il mandante, cioè con il richiedente l'asilo.<sup>11</sup> La nuova legge sull'asilo chiarisce nuovamente che la rappresentanza legale è chiamata a svolgere un **ruolo attivo per quanto concerne la partecipazione e la collaborazione alla procedura**.<sup>12</sup> Il/la rappresentante legale (RL) agisce **secondo le istruzioni del mandante**. Naturalmente questo **non si applica illimitatamente**. Nell'esercizio dei suoi obblighi professionali, e utilizzando il suo giudizio professionale, il/la RL deve infatti fare ciò che ritiene più opportuno in ogni situazione concreta.<sup>13</sup> Il/la RL ha l'obbligo di discutere costantemente con il/la suo/a mandante i fatti che potrebbero essergli potenzialmente sfavorevoli. Lo/a informa che l'occultamento di un fatto rilevante ai fini della presa di decisione ha conseguenze negative e può essere considerato come una violazione dell'obbligo di cooperazione. Tuttavia, il/la RL non ha alcun obbligo nei confronti della SEM di affrontare direttamente e attivamente dei fatti sfavorevoli.<sup>14</sup>

## 1.2 La consulenza

Sulla base dell'esperienza del centro pilota, la nuova legge sull'asilo ha mantenuto la **distinzione fra consulenza e rappresentanza legale** sia per quanto concerne il profilo richiesto sia per quanto riguarda le attività svolte. La valutazione della fase di test ha evidenziato che la comunicazione di informazioni generali da parte di un/a consulente aiuta i richiedenti l'asilo ad essere meglio informati in merito ai loro diritti e doveri, alla procedura d'asilo e agli attori coinvolti e consente di correggere informazioni errate provenienti da trafficanti e da dicerie. In tal modo, essi forniscono un importante contributo al rispetto dell'obbligo di collaborare, all'organizzazione dei mezzi di prova e degli accertamenti medici.<sup>15</sup>

La distinzione delle attività di consulenza da quelle di rappresentanza legale non deve tuttavia far dimenticare la loro **stretta interconnessione** in quanto componenti complementari di una

---

<sup>11</sup> Questo risulta dall'obbligo della fedele e diligente esecuzione degli affari in virtù dell'Art. 398 CO, che comprende l'obbligo di il dovere di difendere al meglio gli interessi del mandante e di evitare tutto ciò che potrebbe ledere i suoi interessi, nonché il dovere di diligenza e lealtà derivante dalle norme deontologiche dell'ordine degli avvocati, cfr. DTF 106 Ia 100, 106, 22 febbraio 1980, consid. 6 b): « Der Anwalt ist aber nicht staatliches Organ und auch nicht "Gehilfe des Richters", sondern Verfechter von Parteiinteressen und als solcher einseitig für seinen jeweiligen Mandanten tätig »; Fellmann, *Anwaltsrecht*, Bern 2010, No 214: « Der Anwalt muss das ihm übertragene Mandat sorgfältig, fachgemäss und genau führen und die Interessen seiner Klientenschaft in jeder Hinsicht wahren. »; Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 5 e p. 23 con riferimento a Fellmann, Art. 398 CO, No 25 sgg., in: *Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht*. Volume VI, 2ª sezione, 4ª parte: *Der einfache Auftrag*, Berne 1992, p. 362-548 così come Fellmann, Art. 12 LLCA, No 3, in: *Fellmann Walter/Zindel Gaudenz (éd.), Kommentar zum Anwaltsgesetz*, 2ª edizione, *Stand Lehre und Rechtsprechung: Ende Februar 2011, Zurich/Bâle/Genève 2011*, p. 121-315.

<sup>12</sup> Cfr. Art. 102j cpv. 1 LAsi: « in cui è necessaria la partecipazione del rappresentante legale » così come cpv. 2: « la presenza o la collaborazione ».

<sup>13</sup> DTF 130 II 87, 29 janvier 2004, p. 95, consid. 4.2: « Il devrait pouvoir aider en portant un jugement objectif. Cela implique qu'il évalue de manière indépendante comment agir dans la procédure à suivre et essaye de convaincre le client de son approche ou tente de l'empêcher d'agir de façon inopportune ou inappropriée. » [trad.]; Fellmann, *Anwaltsrecht*, Berne 2010, No 214: « L'obligation absolue de protéger les intérêts ne s'applique toutefois pas sans limites. [...] L'avocat n'est pas l'outil sans volonté du client. » [trad.]; Kälin/Frei, *Expertise sur le caractère juridique* (2015), p. 23 avec référence à Fellmann, Art. 12 LLCA, No 31, in: *Fellmann Walter/Zindel Gaudenz (éd.), Kommentar zum Anwaltsgesetz*, 2ª édition, *Stand Lehre und Rechtsprechung: Ende Februar 2011, Zurich/Bâle/Genève 2011*, p. 121-315.

<sup>14</sup> Cfr. per analogia Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 28.

<sup>15</sup> CSDU, *Valutazione esterna della fase di test per il riassetto del settore dell'asilo, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo* (2015), p. 9 sgg.

protezione giuridica completa. La legge sull'asilo prevede che la consulenza « comprende segnatamente l'informazione dei richiedenti l'asilo sui loro diritti e obblighi » (cfr. Art. 102g cpv. 2 LAsi). Proprio come la rappresentanza legale, la consulenza è completa e continua. La consulenza presenta una dimensione sociale e una funzione di sostegno più marcate e si caratterizza da una maggiore accessibilità, sia per richiedenti l'asilo che per i rappresentanti legali.<sup>16</sup>

Il/la consulente **fornisce informazioni generali** sulla procedura d'asilo e aiuta i richiedenti l'asilo a prendere decisioni informate. **Spiega**, in termini generali, ai richiedenti l'asilo l'**obbligo di collaborare** e le conseguenze di una sua violazione.<sup>17</sup> Il/la consulente non effettua **un'analisi giuridica del caso** in questione. Questa chiara distinzione dei compiti fra consulenza e rappresentanza legale è importante anche in considerazione del profilo professionale richiesto. Solo il/la rappresentante legale è qualificato e incaricato dal fornitore di prestazioni di difendere direttamente gli interessi del RA e può effettuare una valutazione del caso sotto il profilo giuridico. Il/la consulente **facilita il lavoro del/la rappresentante legale**, con il quale lavora in accordo e **stretta collaborazione**.

**Buone pratiche:** Durante la fase di test è stata provata la validità di una consulenza aperta e facilmente accessibile, dove il consulente visita i richiedenti l'asilo e questi possono contattarlo facilmente, anche senza appuntamento. Questo per evitare – specialmente per i richiedenti l'asilo con esigenze particolari – lacune nella protezione.<sup>18</sup> Affinché il consulente possa svolgere questa funzione, è necessario garantire un accesso facilitato e una presenza regolare in tutti i centri federali d'asilo (con o senza funzione procedurale).

La valutazione della fase di test rivela inoltre che, oltre ai compiti espressamente assegnatigli, la consulenza svolge un importante ruolo nel **chiarire la situazione personale** dei richiedenti l'asilo quando sorgono questioni che non sono direttamente collegate alla loro procedura d'asilo.<sup>19</sup> Questo riduce il carico della rappresentanza legale, in quanto questa può rinviare alla

<sup>16</sup> Von Wattenwyl, *Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich*, ASYL 2/2016, p. 7.

<sup>17</sup> Cfr. Art. 102g cpv. 2 LAsi; vedi anche SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 8.

<sup>18</sup> CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015)*, p. 9 sgg.; Von Wattenwyl, *Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich*, ASYL 2/2016, p. 4.

<sup>19</sup> CSDU, *Mandat 4 – Protection giuridica, Rapport intermedio (2014)*, p. 3, così come *Rapporto conclusivo (2015)*, p. 9; Frei/Gordzielik, *Schnell, aber fair?*, ASYL 2/13, p. 28; Caroni/Scheiber, *Expertise pour le compte des Juristes Démocrates de Suisse concernant des questions juridiques en lien avec la restructuration dans le domaine de l'asile et l'accélération de la procédure d'asile (2015)*, p. 23.

consulenza le questioni accessorie non connesse al diritto d'asilo.<sup>20</sup> Inoltre, il servizio di consulenza può aiutare a **identificare le persone con esigenze particolari** e a fornire informazioni pertinenti al rappresentante legale assegnato (vedi sotto).<sup>21</sup> Nel capitolato d'oneri è incluso anche l'obbligo dei consulenti di segnalare al/la rappresentante legale assegnato ogni anomalia rilevata nel corso della loro attività.<sup>22</sup> Inoltre, il/la consulente può **mettere in contatto** i richiedenti l'asilo con **servizi di assistenza specializzati**.

I principi che regolano la rappresentanza legale si applicano anche alla consulenza - dato il suo ruolo di sostegno alla prima - ed in particolare il principio che prevede il segreto professionale.<sup>23</sup> Le seguenti raccomandazioni si concentrano principalmente sulla rappresentanza legale. Nei casi in cui la consulenza non è esplicitamente menzionata, è inclusa per analogia.

## 2. Presa in considerazione delle esigenze particolari, riorientamento e messa in collegamento

I richiedenti l'asilo possono avere delle esigenze particolari risultanti dalla loro situazione personale.<sup>24</sup> Queste esigenze particolari includono (lista **non esaustiva**): minorenni accompagnati; minorenni non accompagnati; persone portatrici di handicap; persone in età avanzata; donne incinte; genitori soli con bambini piccoli; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da malattie gravi, persone con disturbi mentali; vittime di tortura; persone che sono state esposte ad altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale; persone LGBTI. A causa della loro vulnerabilità, queste persone hanno bisogno di un'assistenza specifica nella procedura.

L'**identificazione** e la **presa in considerazione** di esigenze particolari è, nel complesso, un **compito dello Stato**. Tuttavia, è importante che i consulenti e i rappresentanti legali individuino quanto prima possibile le esigenze particolari e ne tengano conto nell'esercizio delle loro attività. Questo si applica in modo particolare al momento dell'assunzione del mandato al fine di garantire un accesso senza barriere (specializzazione, precauzioni di genere), al momento di pianificare le riunioni (ad esempio, richiesta di proroga dei termini o presa di disposizioni tecniche), al momento della comunicazione, e infine per quanto riguarda il contenuto della procedura di asilo.

---

<sup>20</sup> Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 21 sgg.

<sup>21</sup> CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo* (2015), p. 10.

<sup>22</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 8.

<sup>23</sup> Cfr. anche l'Art. 13 cpv. 2 LLCA: « *Vigila affinché i suoi ausiliari rispettino il segreto professionale.* » così come l'Art. 15 Norme deontologiche della FSA: « *L'avvocato deve far rispettare il segreto professionale anche ai propri collaboratori e dipendenti, così come alle altre persone che cooperano con lui.* ».

<sup>24</sup> La nozione di « *persone con esigenze particolari* » è qui utilizzata in maniera analoga all'utilizzo che se ne fa nella Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione, la quale non è direttamente vincolante per la Svizzera.

La consulenza e la RL **esaminano** sin da subito e costantemente le **esigenze particolari dei RA, in particolare i problemi di salute**, decidono se questi sono pertinenti per la procedura e li fanno valere in modo tempestivo.<sup>25</sup>

**Buone pratiche:** Per poter svolgere questo ruolo, è essenziale avere un contatto rapido e completo con operatori sanitari e medici così come avere accesso alle loro informazioni.<sup>26</sup> Anche i rapporti medici provenienti da alloggi, ospedali, medici e psichiatri dovrebbero essere trasmessi automaticamente ai RL. Il mandato dovrebbe pertanto prevedere l'esonero dal segreto medico. Il ruolo del/la consulente e del/la RL è anche quello di chiedere al RA se durante gli accertamenti medici c'è stata una buona comunicazione, in particolare da parte degli interpreti. Lo strumento sviluppato da EASO « per l'identificazione di persone con esigenze particolari » può fornire un sostegno importante per l'individuazione di esigenze particolari.<sup>27</sup>

Il/la RL chiede una proroga dei termini se vi sono validi motivi che ostacolano l'effettiva prosecuzione della procedura, come ad esempio quando sono pendenti importanti referti medici, sono previste importanti cure mediche o per altri motivi (ad esempio il periodo di attesa e di riflessione per le vittime di tratta di esseri umani non è ancora scaduto).<sup>28</sup> In particolare, le persone vulnerabili non dovrebbero essere escluse dai vantaggi della procedura celere. Una domanda di assegnazione alla **procedura ampliata** può essere presentata se il trattamento della domanda d'asilo via procedura celere non è possibile senza occorrere in svantaggi. Dato che delle esigenze particolari possono **nascere, emergere o essere scoperte in un secondo tempo**, il/la RL e la SEM affrontano questa realtà in modo pragmatico.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> I richiedenti l'asilo devono far valere i problemi di salute rilevanti per la procedura d'asilo e di allontanamento, a loro già noti al momento della presentazione della domanda d'asilo, immediatamente dopo la presentazione della domanda, ma al più tardi durante l'audizione sui motivi d'asilo, cfr. Art. 26a cpv. 1 Lasi; Interface, Evaluation Testbetrieb Asyl – Mandat 3, Schlussbericht, 18. November 2015, p. 17: « Ein wesentlicher Vorteil des Testbetriebs gegenüber dem Regelverfahren in Bezug auf vulnerable Gruppen stellt die Rechtsvertretung dar. Der Rechtsvertretung, welche die Gesuchstellenden von Beginn an begleitet, kommt in Hinblick auf das Erkennen einer Verletzlichkeit eine zentrale Rolle zu. » così come p. 20: « Der Rechtsvertretung kommt daher auch im Bereich der medizinischen Abklärung eine zentrale Rolle zu. »; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 38.

<sup>26</sup> Vedi von Wattenwyl, Das neue Asylverfahren in der Neustrukturierung: Herausforderungen und prospektiver Blick, ASYL 1/2019, p. 5.

<sup>27</sup> EASO IPSN Tool <https://ipnsn.easo.europa.eu/it/easo-tool-identification-persons-special-needs>

<sup>28</sup> CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015), p. 17.

<sup>29</sup> Vedi a questo soggetto Interface, Evaluation Testbetrieb Asyl – Mandat 3, Schlussbericht, 18. November 2015, p. 21: « Die Vorstellung, dass die Mehrheit der Gesuchstellenden zu einem sehr frühen Zeitpunkt in der Lage ist, im Rahmen des Verfahrens allfällige Krankheiten zu benennen und gut vorbereitet ist diese zu belegen, entspricht gemäss Aussagen der befragten SEM-Mitarbeitenden nicht der Realität. »

### 3. Cooperazione

I consulenti e i RL **mettono in contatto** i RA con istituzioni pubbliche e private specializzate e **cooperano** con queste nell'interesse dei richiedenti l'asilo. In assenza di tali strutture, queste vengono create in cooperazione con la SEM. In caso di sovrapposizione di responsabilità, si metterà in atto una cooperazione consensuale che rispetti l'altro mandato e che sia nell'interesse superiore della persona che chiede protezione. I conflitti di competenza non devono portare ad un vuoto di competenza o ad altri svantaggi per i RA.<sup>30</sup> Il principio di cooperazione si applica quindi in particolare quando il mandato viene trasferito ad altre istituzioni.

### 4. Coordinazione

La coordinazione all'interno e tra i vari fornitori di prestazioni, i consultori giuridici cantonali e altri rappresentanti legali contribuisce in modo significativo al rispetto dell'« **unità della dottrina** » e alla parità di trattamento dei richiedenti l'asilo, nonché alla qualità e all'efficienza.<sup>31</sup> A tal fine occorrerebbe garantire scambi più regolari o puntuali, a tutti i livelli, sia per dirigenti specializzati che per dipendenti senza responsabilità direttive. (cfr. Art. 102i cpv. 5 LAsi; Art. 52a cpv. 3 OAsi 1; vedi sotto *Coordinazione*, e *Gestione della qualità*).

**Buone pratiche:** L'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) ha fornito un importante contributo al coordinamento dei diversi servizi di soccorso e dei consultori giuridici coordinando la rappresentanza dei servizi di soccorso, (co)organizzando riunioni dei consultori giuridici (RBS-Treffen e COOPERA), organizzando il gruppo di lavoro « Fachgruppe Recht », così come attraverso le sue attività di consulenza, ricerca e networking, l'« Asylwiki », il manuale « Manuel de la procédure d'asile et de renvoi » e la rivista specializzata ASYL. Il riassetto del settore dell'asilo offre l'opportunità di sviluppare ulteriormente queste strutture nel contesto delle nuove condizioni quadro.

### 5. Continuità

La continuità del personale è un **elemento essenziale del rapporto di fiducia** e un prerequisito per un lavoro di qualità. Un trasferimento di responsabilità, soprattutto in una fase avanzata della procedura, non solo può minare gravemente questa fiducia e rendere il lavoro più

<sup>30</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren* (2012), p. 49.

<sup>31</sup> A questo riguardo cfr. anche CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo* (2015), p. 29: « La cooperazione e lo scambio d'esperienze tra i diversi CG sono in ogni caso ritenuti opportuni e necessari. In sede di individuazione degli aspetti organizzativi e di definizione delle possibili strutture e forme di collaborazione tra i vari CG si potrebbe cercare di addivenire a un compromesso tra autonomia e armonizzazione. »



difficile, ma può anche mettere a repentaglio l'accelerazione della procedura a causa del lavoro supplementare richiesto.<sup>32</sup>

Come nel caso dell'assistenza legale d'ufficio, la rappresentanza legale dovrebbe in linea di principio essere **fornita su base continua dalla stessa persona**,<sup>33</sup> al fine di **evitare avvicendamenti (« cambiamenti di mano ») nella gestione dello stesso caso**.<sup>34</sup> A questo proposito, il TAF ha osservato « con un certo stupore » che, in una procedura di ricorso, la rappresentanza legale del ricorrente è stata esercitata da diverse persone.<sup>35</sup> Soprattutto per quanto concerne richiedenti l'asilo con esigenze particolari, avvicendamenti avvengono unicamente in casi eccezionali.<sup>36</sup> Questo richiede **considerazione da parte della rappresentanza legale e della SEM**, specialmente in sede di programmazione gli appuntamenti, e informazioni tempestive in caso di trasferimento in un altro centro. Se l'avvicendamento si traduce in una situazione che penalizza il/la RA, una richiesta di proroga dei termini potrebbe evitare avvicendamenti o ricorsi.<sup>37</sup>

Nel caso in cui non sia possibile evitare un avvicendamento, si adottano delle misure per **evitare**, per quanto possibile, **delle conseguenze negative**. Il/la RA deve sapere in ogni momento chi è il suo RL, di conseguenza viene **immediatamente informato**, oralmente e per iscritto, in caso di avvicendamento. In caso di avvicendamento, il/la RL dovrebbe potersi preparare attraverso una riunione, possibilmente con il/la RL in carica. Per la trasmissione del fascicolo ad un/a nuovo/a RL, viene messo a disposizione tempo sufficiente per esaminare il dossier, compresi i verbali dei colloqui e delle audizioni, così come per le discussioni riguardanti la cessione e la presa in consegna.<sup>38</sup> La rappresentanza temporanea di richiedenti l'asilo può avvenire solo per ragioni esterne urgenti, come ad esempio una malattia inattesa del/la RL. Anche in questi casi, devono essere adottate misure compensatorie appropriate.

---

<sup>32</sup> Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 26; CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo* (2015) p. 16 sgg.; Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren* (2012), p. 49.

<sup>33</sup> *L'assistenza legale gratuita rimane in vigore fino all'esito finale della procedura. Se per ragioni obiettive non è più possibile garantire una rappresentanza corretta ed efficace degli interessi, un cambio di mandatario è concesso dall'organismo che l'ha ordinato. Cfr. DTF 138 IV 161, 12 luglio 2012, consid. 2.4 così come DTF 116 la 102, 31 maggio 1990, consid. 4b/aa con riferimenti.*

<sup>34</sup> *Cfr. anche SEM, Guida pratica, p. 4: «La rappresentanza giuridica adotta tutte le misure necessarie, sul piano organizzativo e del personale, per evitare i cambi di mano, in particolare nel caso di persone vulnerabili. In caso di cambio di mano, la rappresentanza giuridica adotta le misure adatte a garantire il trasferimento delle informazioni.»*

<sup>35</sup> TAF, E-953/2014, 6 marzo 2014, consid. 4.

<sup>36</sup> *Il TAF ha inoltre indicato che devono essere osservate particolari precauzioni per quanto riguarda gli MNA: « Se per qualche altro motivo si rende necessario sostituire il rappresentante legale nella procedura relativa a un richiedente l'asilo minorenne - cosa effettivamente non priva di problemi in considerazione dell'articolo 17 LAsi e della Convenzione sui diritti del fanciullo - non è da escludere che vi siano in sé i presupposti per prolungare i termini in virtù dell'articolo 17 capoverso 1 OTest ».* TAF, E-5381/2014, 11 maggio 2015, consid. 2.3.

<sup>37</sup> *Cfr. anche SEM, Guida pratica, p. 4; CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo* (2015) p. 16 sgg.

<sup>38</sup> *SEM, Guida pratica, p. 4: «In caso di cambio di mano, la rappresentanza giuridica adotta le misure adatte a garantire il trasferimento delle informazioni»; per quanto riguarda le misure prese per minimizzare le conseguenze negative di un cambio di mandatario nel centro pilota di Zurigo cfr.: CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo* (2015) p. 16.

## 6. Colloqui e atmosfera durante i colloqui

Consulenti e RL si assicurano che durante i colloqui venga mantenuta un'**atmosfera di fiducia, comprensione e rispetto** e adottano un **atteggiamento di cooperazione, libero da pregiudizi** nei confronti dei richiedenti l'asilo. Il numero e la durata dei colloqui dipendono dalle necessità di ogni singolo caso. I colloqui relativi ai contenuti si svolgono in un **ambiente riservato**, che impedisce l'ascolto o l'interruzione da parte di terzi non coinvolti (vedi *Riservatezza e protezione dei dati*, e *Locali*). Per garantire che durante il colloquio non vengano dimenticate informazioni o chiarimenti formali, può essere utile utilizzare guide per i colloqui e liste di controllo. Tuttavia, l'attenzione si concentra sull'individualità della conversazione per evitare che il colloquio sia troppo strutturato e focalizzato sulla raccolta di informazioni e quindi troppo simile ad un'audizione.

## 7. Comprensione – Interpretariato

Per garantire una comunicazione che rispecchi fedelmente i fatti, i rappresentanti legali devono necessariamente affidarsi ad **interpreti qualificati**.

Dichiarazioni incomplete o tradotte in modo errato possono avere ripercussioni negative sulla procedura, ad esempio ritardi dovuti a ripetizioni, o gravi conseguenze per quanto riguarda la verifica della credibilità e l'esito della procedura. La qualità dell'interpretazione e le qualifiche degli interpreti sono quindi fondamentali.<sup>39</sup> Il rispetto delle **norme professionali, etiche e tecnico-traduttive** dell'interpretariato, con particolare riguardo alle **caratteristiche specifiche della procedura d'asilo**, è pertanto di diretta responsabilità della persona interessata. Tuttavia, garantire il rispetto di questi standard fa anche parte delle responsabilità organizzative del fornitore di prestazioni, così come della responsabilità personale della consulenza e della rappresentanza legale.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Von Wattenwyl, *Dolmetschen im Asylwesen - keine Nebensache, Fakten statt Mythen*, 91/5. luglio 2017; INTERPRET, *Das Dolmetschen in der Beratung und Rechtsvertretung im neuen Asylverfahren, Überlegungen aus der Sicht von INTERPRET*, marzo 2017, [https://www.inter-pret.ch/admin/data/files/editorial\\_asset/file/337/dolmetschen-in-rv\\_ueberlegungen\\_interpret.pdf?lm=1493105967](https://www.inter-pret.ch/admin/data/files/editorial_asset/file/337/dolmetschen-in-rv_ueberlegungen_interpret.pdf?lm=1493105967).

<sup>40</sup> Cfr. Art. 102k cpv. 2 LAsi: « L'indennità comprende un contributo per le spese amministrative e di personale del fornitore di prestazioni, in particolare per l'organizzazione della consulenza e della rappresentanza legale, nonché un contributo per interpreti indipendenti. »; a questo proposito vedi anche DFGP Rapporto esplicativo. Progetto di modifica della legge sull'asilo. Riassetto del settore dell'asilo, giugno 2013, p. 47: « un interpretariato indipendente volto a completare la consulenza in merito alla procedura d'asilo e la rappresentanza legale »; vedi anche SEM, *Capitolato d'onori consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 18 sgg; così come le decisioni del gruppo tecnico della fase di test: « Dolmetscher: Auf Überschreitungen der Kompetenzen (z.B. Interpretationen von Aussagen der GS bezüglich Herkunftsland) der Dolmetscher sollen die RV hinweisen und dies im Protokoll, oder falls nötig in einer Aktennotiz festhalten. Das SEM teilt Ungereimtheiten der Dolmetscher der Sektion Anhörungsmanagement in der Zentrale in Wabern mit. »; Ufficio UNHCR per l'Austria, *Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren*, settembre 2013, p. 38 sgg.

**Buone pratiche:** L'Associazione svizzera per l'interpretariato e la mediazione interculturale (INTERPRET) ha elaborato un codice etico completo per interpreti e mediatori interculturali, che stabilisce i principi di imparzialità, riservatezza, trasparenza, chiarezza dei ruoli, professionalità, riflessione sulla propria attività e formazione professionale continua. Sono stati inoltre elaborati vari programmi di formazione che affrontano fra le altre cose anche il ruolo dell'interpretariato nella consulenza e nella rappresentanza legale.<sup>41</sup> L'ufficio UNHCR per l'Austria ha inoltre redatto, a seguito di un'ampia consultazione, un manuale di formazione per interpreti nella procedura d'asilo<sup>42</sup> che costituisce un utile documento di riferimento e di formazione.

La presenza fisica degli interpreti è essenziale per garantire una traduzione ineccepibile e una comunicazione confidenziale tra la rappresentanza legale e i richiedenti l'asilo così come per facilitare l'interpretazione della comunicazione non verbale e la discussione della documentazione.<sup>43</sup> Spesso però questa presenza fisica non è possibile per motivi logistici. Delle **precauzioni** appropriate devono quindi essere prese al fine di limitare il più possibile gli ostacoli ed i pericoli legati alla **trasmissione audio e/o video** e in particolare per garantire la **riservatezza** della conversazione.<sup>44</sup>

**Buone pratiche:** INTERPRET ha sviluppato criteri per valutare quale tipo di interpretazione è appropriato e quali precauzioni dovrebbero essere prese:

per l'interpretazione telefonica, è importante che le parti coinvolte nella conversazione tengano conto delle esigenze e dei limiti specifici del mezzo di comunicazione. Tra le altre cose, bisogna tener presente che l'interprete è escluso da gran parte della

<sup>41</sup> Vedi INTERPRET, *Dolmetschen in der Rechtsberatung im Asylverfahren. Modul 4a des Baukastens « Interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln »*, [https://www.inter-pret.ch/admin/data/files/marginal\\_as-set/file/366/idv\\_m4a\\_110918\\_d.def.pdf?lm=1539761557](https://www.inter-pret.ch/admin/data/files/marginal_as-set/file/366/idv_m4a_110918_d.def.pdf?lm=1539761557).

<sup>42</sup> Vedi UNHCR, *Trainingshandbuch für DolmetscherInnen im Asylverfahren*, 2015, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=59c8b5b14>.

<sup>43</sup> Cfr. a questo riguardo i criteri di INTERPRET: « La presenza fisica agevola l'interprete interculturale nello svolgimento del suo incarico, che rimane comunque molto impegnativo: il linguaggio del corpo e i segnali non verbali, com'è noto, rappresentano una parte importante della comunicazione, ma durante l'interpretariato anche la visualizzazione e altri mezzi non verbali sono direttamente percepibili e possono essere osservati. L'interpretariato sul posto è adatto soprattutto per: colloqui lunghi e pienificabili, con contenuti complessi e combinalmente emotivi, oppure con contenuti significativi dal punto di vista culturale » <https://www.inter-pret.ch/it/angebote/interpretariat-communautaire-et-mediation-interculturelle/interpretariat-communautaire-189.html>.

<sup>44</sup> Vedi a questo riguardo anche la posizione della federazione tedesca dei professionisti della traduzione e dell'interpretariato (Bundesverband der Dolmetscher und Übersetzer, BDÜ), [https://www.bdue.de/fileadmin/files/PDF/Positionspapiere/BDUe\\_PP\\_Telefon\\_und\\_Videodolmetschen\\_im\\_Gemein\\_und\\_Gesundheitswesen\\_2018.pdf](https://www.bdue.de/fileadmin/files/PDF/Positionspapiere/BDUe_PP_Telefon_und_Videodolmetschen_im_Gemein_und_Gesundheitswesen_2018.pdf).

comunicazione non verbale (mimica, gesti). L'interprete non può anticipare la direzione della conversazione o il susseguirsi degli interventi degli oratori. Durante un'interpretazione telefonica gli interpreti devono adattarsi molto rapidamente alla situazione. Durante la conversazione, è molto più difficile per gli interpreti rimanere coinvolti e, se necessario, porre domande. La persona responsabile del colloquio è quindi responsabile di tener conto di queste circostanze particolari.

Anche l'interpretariato via video comporta diverse sfide per i partecipanti, soprattutto dal punto di vista tecnico (qualità del collegamento, qualità del suono e delle immagini, attrezzatura), oltre alla necessità di imparare a gestire l'ambiente di lavoro (disposizione, sezione del video, visuale limitata, ecc.).<sup>45</sup>

Nel centro pilota di Zurigo, una formazione specifica in interpretariato telefonico per la consulenza e la RL ha contribuito a ridurre le barriere legate alla comunicazione. Anche altri servizi di soccorso hanno adottato disposizioni standardizzate, in particolare l'obbligo di riservatezza effettiva per gli interpreti e l'obbligo di lavorare esclusivamente in un ambiente riservato senza rumori di fondo.

Nel caso in cui non fosse possibile garantire una comunicazione telefonica o una trasmissione audio/video ineccepibili, le particolarità del caso specifico saranno prese in considerazione e una presenza fisica di un interprete sarà garantita.

## 8. Tenuta delle pratiche e archiviazione dei dati

Per ogni RA, viene conservato un file completo e dettagliato.<sup>46</sup> Le fasi della procedura sono registrate in modo che, se necessario, un avvicendamento sia possibile in qualsiasi momento. Un file comune può essere costituito per i membri della stessa famiglia, a condizione che la riservatezza di informazioni sensibili non richieda la creazione di un fascicolo separato. Il/la RL registra nel file solo i dati necessari per gestire il mandato.<sup>47</sup>

Per motivi di protezione dei dati e protezione della personalità, i file devono sempre essere **custoditi sottochiave**. Le banche dati digitali gestite centralmente, o quantomeno reciprocamente compatibili tra i diversi fornitori di prestazioni e i consultori giuridici, che presentano una gestione dei diritti di accesso moderna e connessioni dati sicure, possono contribuire in modo

<sup>45</sup> Cfr. a questo riguardo le spiegazioni di INTERPRET, <https://www.inter-pret.ch/it/angebote/interpretariat-communautaire-et-mediation-interculturelle/interpretariat-communautaire-189.html>.

<sup>46</sup> Cfr. Art. 400 cpv. 1 CO, secondo il quale il mandatario è obbligato, ad ogni richiesta del mandante a render conto del suo operato, questo risulta inoltre dall'obbligo di esercitare la professione con cura e diligenza secondo l'Art. 12 let. a LLCA.

<sup>47</sup> Seules les informations ayant une valeur juridique doivent être documentées et conservées en vertu de l'Art. 400 CO, cf. Straub, Aufbewahrung und Archivierung in der Anwaltskanzlei, PJA 5/2010, p. 556.

significativo a facilitare una cooperazione efficiente e rispettosa della protezione dei dati in caso di avvicendamento, trasferimento di mandato o trasferimento di dossier ad altri consultori giuridici.

Gli atti – escluse le note personali del/la RGL – sono di proprietà dei RA. Su richiesta del/la RA, i **documenti originali** gli devono essere **riconsegnati** in qualsiasi momento, ma al più tardi al termine della procedura.<sup>48</sup> Nella misura in cui il/la RA non lo esclude espressamente, il/la RL è autorizzato a conservare, una volta che la procedura è stata completata, una copia dei documenti del fascicolo a fini di **archiviazione**.<sup>49</sup>

**Buone pratiche:** in considerazione della necessità di consegnare i dossier ad altri consultori giuridici o avvicendamenti, si raccomanda una collaborazione tra tutti i fornitori di prestazioni e i consultori giuridici cantonali sia per quanto riguarda il formato dei file sia per quanto concerne dei protocolli sicuri di scambio dei file.

## 9. Obbligo di informazione e di accessibilità

**Informazioni generali, pratiche e concrete** su servizi di consulenza e di rappresentanza legale e sulla loro accessibilità rappresentano un elemento importante per garantire un accesso effettivo a tali servizi. A tal fine, la SEM, la consulenza e la rappresentanza legale mettono a disposizione informazioni coordinate e chiare su consulenza e rappresentanza legale e sui loro rispettivi ruoli e compiti. Informazioni pratiche e facilmente accessibili sulle modalità di domanda di gratuito patrocinio al TAF contribuiscono inoltre a garantire un accesso effettivo alla tutela giuridica.

**Buone pratiche:** L'Art. 14 dell'ordinanza del DFGP prevede, riguardo alle informazioni concernenti la consulenza e la rappresentanza legale, che « [I]e persone ospitate nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti hanno libero

<sup>48</sup> L'obbligo di restituzione di tutti gli atti originali del dossier deriva per analogia dall'obbligo di esercitare la professione con cura e diligenza secondo l'Art. 12 lett. a LLCA, che comprende anche la conservazione accurata e la restituzione tempestiva dei valori patrimoniali e dei documenti originali a cui ha diritto il cliente, così come l'obbligo di consegna e di restituzione ai sensi dell'Art. 400 cpv. 1 CO, che comprende anche tutti i documenti originali ricevuti nell'ambito della gestione del mandato.

<sup>49</sup> Secondo la dottrina prevalente, gli avvocati sono tenuti a conservare le pratiche dei clienti per dieci anni. La consegna degli atti al mandante, li libera da questo obbligo di conservazione, cfr. Straub, *Aufbewahrung und Archivierung in der Anwaltskanzlei*, PJA 5/2010, p. 552.

accesso a informazioni concernenti i fornitori di prestazioni di cui l'articolo 102f capoverso 2 LAsi e altri documenti, in particolare liste di uffici di consulenza giuridica e patrocinatori con i loro indirizzi. »

Ogni RA va inoltre informato **concretamente e individualmente** su come e quando può contattare il/la proprio/a RL.<sup>50</sup> I RA sono informati immediatamente, oralmente e per iscritto, in caso di novità, in particolare nel caso di decisioni o comunicazioni legate alla procedura, e questo tenendo conto degli aspetti organizzativi (pianificazione della RL e degli interpreti, ubicazione del RA, ecc.).<sup>51</sup> Delle copie di tutti gli atti scritti sono messe a disposizione e spiegate ai RA.<sup>52</sup>

## 10. Riservatezza e protezione dei dati

Il rapporto tra i RA, da un lato, e consulenza e RL, dall'altro, costituisce un rapporto speciale di fiducia che, in quanto tale, è **particolarmente tutelato** dal segreto professionale.<sup>53</sup> Questo è ulteriormente rafforzato e completato dal diritto alla protezione dei dati.<sup>54</sup> La riservatezza e la protezione dei dati sono necessarie, da un lato, per preservare la sensibilità delle informazioni e, dall'altro, per consentire una consulenza e una RL efficaci e affidabili.

La consulenza e la RL, nonché tutti gli ausiliari, sono di conseguenza tenuti a **mantenere una completa ed effettiva segretezza** riguardo tutte le questioni ad affidategli o rivelategli dai RA nell'esercizio delle loro funzioni. L'obbligo di riservatezza deve essere mantenuto nei confronti di tutti i terzi, comprese le autorità svizzere, ed in particolare nei confronti delle autorità del

---

<sup>50</sup> Caroni/Scheiber sottolineano che, considerati i termini procedurali e di ricorso più brevi, l'accessibilità a una rappresentanza legale concreta è essenziale per i richiedenti l'asilo, cfr. Caroni/Scheiber, Gutachten zur Neustrukturierung (2015), p. 36.

<sup>51</sup> Cfr. Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 23; SEM, Capitolato d'onere consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 8 sgg.; Conformemente all'Art. 398 cpv. 2 CO, il RG ha l'obbligo di informare e di consigliare. A differenza dell'obbligo di rendiconto ai sensi dell'Art. 400 cpv. 1 CO, che viene eseguito su richiesta del cliente, l'obbligo di informazione e notifica ai sensi dell'Art. 398 cpv. 2 CO è spontaneo. Comprende tutte le circostanze che possono influenzare l'esecuzione e l'esito del mandato e quindi la decisione del cliente di revocare o almeno modificare il contratto, Fellmann, Anwaltsrecht, Berne 2010, No 1150s.

<sup>52</sup> Cfr. Art. 12a LAsi.

<sup>53</sup> Il segreto professionale si basa sugli obblighi di fedeltà e discrezione derivanti dalle disposizioni regolanti il mandato (Art. 398 cpv. 2 CO), sul segreto professionale (Art. 13 cpv. 1 LLCA e Art. 15 delle norme deontologiche della FSA) nonché sull'Art. 321 CP.

<sup>54</sup> Cfr. Art. 13 cpv. 2 Cst; così come Art. 3 let. c LPD; vedi anche UNHCR, Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, maggio 2015, <https://www.refworld.org/docid/55643c1d4.html>; UNHCR, Guidance on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, 23 agosto 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b360f4d4.html>; vedi anche Refugee Law Clinics Deutschland, Datenschutzrecht für Refugee Law Clinics. Brochure mit Rechtsgrundlagen und Mustervorlagen (2019), <http://rlc-deutschland.de/wp-content/uploads/2019/02/Datenschutzrecht-für-RLCs.pdf>.

paese d'origine.<sup>55</sup> I fornitori di prestazione, i RL e la SEM prendono tutte le **precauzioni necessarie per garantire la riservatezza e la protezione dei dati** ed evitare di dare l'impressione che questi non siano garantiti (vedi sotto, *Locali e Riservatezza, protezione dei dati e obbligo di informazione*).

I richiedenti asilo hanno l'obbligo di riservatezza e, se necessario, possono essere esonerati da tale obbligo.<sup>56</sup> È quindi importante che siano informati a questo riguardo. Senza il consenso dei RA, la consulenza e la RL sono autorizzate a divulgare informazioni solo in circostanze eccezionali, al fine di tutelare gli interessi dei richiedenti asilo.

## 11. Possibilità di scelta

La rappresentanza legale richiede generalmente la **volontarietà** di entrambe le parti. Mentre il principio della libera scelta dell'avvocato si applica ai casi di libero rapporto contrattuale con un avvocato,<sup>57</sup> nei casi di nomina di un difensore d'ufficio, la parte in causa ha diritto a presentare una proposta ma non di esigere la designazione del difensore desiderato.<sup>58</sup> Si tratta tuttavia di « *prendere in considerazione, durante la valutazione dell'opportunità, i desideri della parte per l'instaurazione del necessario rapporto di fiducia* » [trad.].<sup>59</sup> Ciò significa che la proposta di una parte non deve essere arbitrariamente ignorata.<sup>60</sup> In pratica, succede spesso che

<sup>55</sup> Cfr. Art. 13 LLCA: «L'avvocato è tenuto, senza limiti di tempo e nei confronti di tutti, al segreto professionale su quanto gli è stato confidato dai clienti a causa della sua professione. Il fatto di essere dispensato dal segreto professionale non obbliga l'avvocato a divulgare quanto gli è stato confidato».

<sup>56</sup> Il consenso dei clienti solleva gli avvocati dall'obbligo del segreto professionale ai sensi dell'Art. 13 LLCA, nonché dall'obbligo di riservatezza derivante dalle disposizioni sul mandato (cfr. Fellmann *Anwaltsrecht*, Berna 2010, nr. 559 così come nr. 1140). Inoltre, gli autori non sono punibili ai sensi dell'Art. 321 cpv. 2 CP se la divulgazione è stata effettuata con il consenso dell'interessato.

<sup>57</sup> Menzionato esplicitamente all'Art. 5 delle Norme deontologiche della FSA.

<sup>58</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 11 con rinvio a Kayser, Art. 65 PA nr. 35, in : Auer Christoph (éd.), *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)*, Zurigo 2008, p. 829-851, così come a Meichssner, *Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege* (Art. 29 Abs. 3 BV), Basilea 2008, p. 197; Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 36 con riferimenti.

<sup>59</sup> Steinmann, *Commentario dell'art 29 Cost.* nota 41; il Tribunale federale considera nella sua DTF 113 I a 69, gennaio 1987, p. 7, consid. 5 b), « dem Gesuch um Beiordnung eines bestimmten Anwaltes dann zu entsprechen, wenn zwischen diesem und dem Gesuchsteller ein Vertrauensverhältnis besteht. »

<sup>60</sup> Vedi a questo proposito la giurisprudenza del TF, DTF 105 Ia 296, 14 dicembre 1979, consid. 1d: «Si l'autorité chargée de désigner le défenseur ne peut arbitrairement refuser de tenir compte dans la mesure du possible des vœux de l'accusé quant à la personne du défenseur...», così come nella decisione 1B\_245/2008, 11 novembre 2008, consid. 2, con molteplici riferimenti. Di conseguenza, non si può escludere uno svantaggio irreparabile se i desideri espressi dalla parte in causa sono oggettivamente giustificati e sono stati arbitrariamente ignorati., cfr. DTF 5A\_153/2014, 10 luglio 2014, consid. 1.2.1; DTF 5A\_234/2009, 18 maggio 2009, consid. 1.2.1; DTF 1B\_74/2008, 18 giugno 2008, consid. 2; DTF 2C\_241/2008, 27 maggio 2008, consid. 4.3; la Corte EDU afferma inoltre, nella sua giurisprudenza costante relativa all'articolo 6, paragrafo 3 della CEDU, che non esiste certamente un diritto assoluto alla libera scelta del proprio RL in materia di assistenza giuridica gratuita, ma ricorda la necessità di prestare la massima attenzione possibile alla volontà dell'interessato al momento di nominare un difensore d'ufficio., cfr. Corte EDU decisione 25.9.1992, *Croissant c. Allemagne*, No 13611/88, par. 29: «When appointing defence counsel the national courts must certainly have regard to the defendant's wishes». Secondo la Corte EDU, la possibilità di non tener conto di tali desideri esiste solo se vi sono motivi pertinenti e sufficienti per ritenere che gli interessi della giustizia lo richiedano, cfr. Corte EDU decisione 20.1.2005, *Mayzit c. Russie*, No 53378/00, par. 66: «... they can override those wishes when there are relevant and sufficient grounds for holding that this is necessary in the interests of justice. » Questo riflette la necessità di una relazione di fedeltà fra il o la mandante e l'assistenza giuridica.

un/a avvocato/essa che ricopre già un mandato, sia successivamente designato/a come difensore d'ufficio nel quadro di un gratuito patrocinio.<sup>61</sup>

Con la designazione di un solo fornitore di prestazioni per regione d'asilo e di un solo consultorio giuridico per cantone, la scelta è fortemente limitata. Tuttavia, poiché il rapporto di fiducia tra RL e RA è un presupposto per un'efficace difesa degli interessi, è importante rispettare, per quanto possibile, le **preferenze fondate** dei RA. Al fine di tener conto delle specificità delle persecuzioni legate al sesso, basate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, è consigliabile garantire la scelta del genere dei consulenti, RL e interpreti, a condizione che questo non si basi su intenzioni discriminatorie.<sup>62</sup>

Nel caso in cui dovessero sorgere dei motivi gravi che pregiudicano un'efficace RL (in particolare in caso di violazione degli obblighi da parte del RL), il desiderio di cambiare RL deve in tutti i casi essere rispettato.<sup>63</sup> In caso di incompatibilità istituzionali, RL non appartenenti al fornitore di prestazioni saranno chiamati a farsi carico del mandato.

Al contrario, **fornitori di prestazioni** e consultori giuridici cantonali **non possono selezionare** i propri mandanti, in quanto si sono impegnati globalmente ad assumere tutti i mandati. Fatta eccezione per le dimissioni per mancanza di probabilità di successo di un ricorso ai sensi dell'Art. 102h cpv. 4 LAsi (per ulteriori informazioni si veda oltre), una risoluzione unilaterale del mandato non è prevista dalla legge. Pertanto, il mandato viene portato avanti coscientemente anche con clienti difficili.<sup>64</sup>

## 12. Obbligo di rettifica

In caso di errori nella consulenza o nella RL, saranno adottate immediatamente tutte le **misure necessarie e possibili** per evitare potenziali **danni** ai RA. Questo può includere la presentazione di domande supplementari alla SEM, l'annullamento di una decisione errata, l'interposizione di un ricorso al TAF o l'avvio di un procedimento dinanzi alla Corte EDU o altri organismi internazionali, se necessario attraverso avvocati specializzati. L'interesse dei RA è più importante di qualsiasi conseguenza per la consulenza o la RL.

---

<sup>61</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 23 con riferimenti.

<sup>62</sup> Il rapporto esplicativo del DFGP indica inoltre, per quanto concerne il rappresentante legale: « È possibile cambiare rappresentante legale soltanto se vi sono motivi fondati, per esempio se le cause alla base di una domanda d'asilo sono persecuzioni legate all'appartenenza sessuale, per cui la persona in questione desidera essere rappresentata da qualcuno del medesimo sesso. » DFGP, *Rapporto esplicativo. Progetto di modifica della legge sull'asilo. Riassetto del settore dell'asilo, giugno 2013*, p. 44; cfr. anche Art. 6 OAsi 1.

<sup>63</sup> Cfr. a questo riguardo la giurisprudenza del TF relativa all'assistenza giuridica gratuita, DTF 4A\_106/2017, 4 luglio 2017, consid. 3.2: « Ein Ablehnungsrecht (im Sinne eines "negativen Wahlrechts") hat der Rechtsuchende insbesondere, wenn der von der Behörde designierte Anwalt seine Aufgabe wegen einer Interessenkollision oder offensichtlicher Unfähigkeit nicht erfüllen kann oder wenn er seine anwaltlichen Berufs- und Standespflichten in grober Weise verletzt. ».

<sup>64</sup> Cfr. TAF E-3048/2018 del 20 settembre 2018, consid. 8.3.



## B. Iter procedurali

La rappresentanza legale prende forme diverse a seconda della fase procedurale in cui si trova ad operare. Le attività della RL non sono necessariamente da intendersi come una sequenza cronologica. La RL è un **dialogo** in quale le domande sono discusse vicendevolmente e dove la **volontà e gli interessi dei richiedenti l'asilo** hanno un **ruolo centrale**. L'obbligo di diligenza e lealtà richiede, per quanto possibile, che tutte le mansioni siano svolte nei limiti di ciò che è **effettivamente possibile e giuridicamente ammissibile** a sostegno della procedura dei RA.<sup>65</sup> Come affermato anche dal TF, gli atti procedurali senza rappresentanza legale possono costituire una violazione del diritto di essere ascoltati, e possono quindi essere nulli e devono essere ripetuti.<sup>66</sup>

### 1. Primo colloquio e fase preparatoria

Ai sensi dell'Art. 102h LAsi, l'attività di consulenza e di RL comincia « all'inizio della fase preparatoria », la quale ha inizio al momento della presentazione della domanda d'asilo (Art. 26 cpv. 1 LAsi). Si intende per domanda d'asilo ogni dichiarazione con cui una persona manifesta di voler ottenere dalla svizzera una protezione contro le persecuzioni (Art. 18 LAsi). L'organizzazione di un primo colloquio con i RA costituisce quindi il **primo passo dopo la domanda d'asilo**. I RA sono immediatamente assegnati alla consulenza e alla RL. Questi ultimi contattano immediatamente i RA, e conducono un primo colloquio fornendo loro informazioni preliminari.

#### 1.1 Aspetti formali del primo colloquio

##### a) Presentazione delle persone presenti, organizzazione e portata delle attività

Al fine di instaurare un rapporto di fiducia, occorre che le persone presenti, le loro funzioni, e l'organizzazione per la quale lavora il RL, siano presentate. All'inizio dell'attività, i RA dovrebbero essere informati circa l'entità del sostegno che potrebbero ricevere e i limiti delle attività di consulenza e di RL.<sup>67</sup> Occorre inoltre richiamare l'attenzione sull'**indipendenza** dalle autorità.<sup>68</sup> Si

<sup>65</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 23 sgg.: « Die Vertretung darf grundsätzlich alle Prozesshandlungen vornehmen, welche nicht vertretungsfeindlich sind. Vertretungsfeindlich sind alle Handlungen, die der Vertretene persönlich vornehmen muss (Art. 11 Abs. 1 VwVG) ».

<sup>66</sup> Cfr. TAF E-3048/2018 del 20 settembre 2018, consid. 8.4: « Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Anspruch des Beschwerdeführers auf Rechtsvertretung und somit das Recht auf rechtliches Gehör verletzt hat. Das vorinstanzliche Verfahren ist daher unter Einhaltung der Bestimmungen über den Anspruch auf Rechtsvertretung im Testphasenverfahren zu wiederholen. »

<sup>67</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria, *Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren*, settembre 2013, p. 20.

<sup>68</sup> Cfr. Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 26s.

tratta di un passo importante per la validità del mandato, rispettivamente di una sua rinuncia (vedi sotto: *Attribuzione del mandato, procura e rinuncia*).<sup>69</sup>

#### **b) Esame dell'incompatibilità e delle preferenze, verifica della comprensione**

Eventuali incompatibilità e/o pregiudizi, così come preferenze personali, dovrebbero essere chiariti quanto prima possibile, in quanto sono un presupposto essenziale per una consulenza e una RL di qualità. Occorre inoltre esaminare se vi sia un'adeguata comprensione tra l'interprete e il RA (vedi sopra: *Comprensione – Interpretariato*). Informazioni riguardanti il diritto di ogni singolo membro di una famiglia a beneficiare di un/a RL separatamente dagli altri membri, fanno in modo che donne o figli membri di una famiglia abbiano l'opportunità di presentare possibili ragioni individuali che li hanno spinto alla fuga.<sup>70</sup>

#### **c) Esame delle esigenze particolari**

Per rispondere in modo adeguato alle esigenze particolari, è essenziale che queste siano **individuate sistematicamente, in modo proattivo** e il più presto possibile. Il/la RL, se possibile con il sostegno del/la consulente, comincia così fin dall'inizio a **chiarire** le eventuali esigenze particolari dei RA.<sup>71</sup> Qualora il/la RL o il/la consulente individuino esigenze particolari che devono essere prese in considerazione nella procedura d'asilo, avviano senza esitare misure **appropriate**, come ad esempio una visita medica, l'ottenimento di referti medici o la messa in contatto con istituzioni specializzate. Inoltre, la SEM, la consulenza e la rappresentanza legale **si informano reciprocamente e tempestivamente** delle esigenze particolari dei richiedenti l'asilo.<sup>72</sup>

Il/la RL chiarisce con sufficiente anticipo gli interessi degni di protezione dei RA al fine di garantire che questi siano presi in considerazione al momento dell'**attribuzione ad un cantone**.<sup>73</sup> In particolare per quanto riguarda i RA con esigenze particolari, il/la RL si assicura che al

---

<sup>69</sup> Cf. à ce sujet déjà sur le conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances initialement prévu: Conseil fédéral, Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, 10.052, FF 2010 4035, 4102: « Pour que le conseil prodigué puisse se traduire par une réduction des procédures de recours manifestement vouées à l'échec, les prestataires doivent jouir d'une grande confiance auprès des requérants d'asile. C'est pourquoi ils devront vraisemblablement être sélectionnés parmi les acteurs non étatiques ».

<sup>70</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria, Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren, settembre 2013, p. 21ss.

<sup>71</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria, Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren, settembre 2013, p. 21ss.

<sup>72</sup> Cfr. SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 9; cfr. anche le decisioni del gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell'asilo: « Die FG beschliesst, dass von den RV eine Aktennotiz über wichtige Hinweise aus dem Erstgespräch mit den GS den Fachspezialisten per Mail zugesendet wird. » così come « Allfällige Hinweise oder Kenntnisse betreffend der Einvernehmbarkeit der Gesuchsteller, die bereits vor einer EB oder Anhörung bekannt sind, werden dem SEM so bald als möglich gemeldet und fliessen in die Terminusdisposition und Ausgestaltung der Befragung mit ein. »

<sup>73</sup> Al momento dell'attribuzione ad un cantone, la SEM prende in considerazione gli interessi degni di protezione del Cantone e dei richiedenti (Art. 27 cpv. 3 LAsi); ai sensi dell'Art. 22 OAsi 1, l'attribuzione avviene tenendo conto dei membri della famiglia che vivono già in Svizzera, delle cittadinanze e dei casi particolarmente bisognosi di assistenza; dalle decisioni del gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell'asilo, risulta a questo proposito che « i desideri dei richiedenti l'asilo relativi all'assegnazione a un cantone possono essere presentati in qualsiasi momento e sono trasmessi dalla SEM alle persone responsabili. Poiché nella presa di posizione non possono più essere considerate richieste del RG, questo informa tempestivamente i RL in merito ai loro diritti e doveri per quanto riguarda l'attribuzione al Cantone e, se necessario, avvia tempestivamente le relative pratiche legali. » [trad.].

momento dell'attribuzione ad un cantone siano prese in considerazione le relazioni personali esistenti e la necessità di cure mediche.<sup>74</sup> Se l'attribuzione non corrisponde agli interessi del/la RA, il consultorio giuridico cantonale viene informato, al fine di poter presentare una richiesta di cambiamento di cantone dopo il trasferimento.<sup>75</sup>

## 1.2 Aspetti legati al contenuto del primo colloquio

### a) Informazioni sulla procedura d'asilo, e su diritti e doveri

A complemento delle informazioni fornite dal/la consulente, il/la RL fornisce spiegazioni volte a chiarire la procedura d'asilo, nonché informazioni riguardanti i diritti e i doveri dei RA, in particolare l'obbligo di collaborazione.<sup>76</sup>

### b) Prima panoramica del caso

Il primo colloquio è finalizzato a dare spazio al RA, a permettere a RL e RA di comunicare fra loro e a costruire un rapporto di fiducia. Il RL si fa così una prima impressione sulla situazione personale e sulle condizioni di ogni RA, così come sulle prime importanti informazioni rilevanti per la procedura.<sup>77</sup>

### c) Prima consulenza riguardante le probabilità di successo

Nella misura del possibile, durante il primo colloquio vengono discusse le probabilità di successo della domanda d'asilo.<sup>78</sup> Si tratta in questo caso di una **discussione neutrale e obiettiva sulle probabilità di successo, senza in alcun modo influenzare** il/la RA. In questo modo, il/la RL permette ai RA di ricevere, sin dall'inizio, informazioni sulle prospettive della loro permanenza e di prendere decisioni informate. Qualora il/la RL dovesse ritenere, già in questa fase, che la domanda d'asilo potrebbe avere un esito negativo, lo segnala al/la RA, come richiesto dall'obbligo di diligenza.<sup>79</sup> Prevenire la creazione di false speranze può contribuire ad instaurare un rapporto di fiducia.

Conformemente al capitolato d'onori, già *la consulenza* fornisce informazioni in merito alla soglia necessaria affinché una domanda d'asilo sia sufficientemente motivata e indica eventuali alternative.<sup>80</sup> Al fine di non limitare il diritto di presentare domanda d'asilo e considerando le competenze necessarie per una consulenza in tal senso, la consulenza concreta sulla valutazione queste opportunità è di competenza della RL (vedi sopra: *Consulenza*).

---

<sup>74</sup> Secondo le decisioni del gruppo specializzato del centro pilota, l'assegnazione ad un cantone di persone vulnerabili si effettua in funzione del singolo caso.

<sup>75</sup> Una richiesta di cambiamento di cantone può essere depositata conformemente all'Art. 27 cpv. 3 LAsi e all'Art. 22 OAsi 1.

<sup>76</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 26 sgg.

<sup>77</sup> Von Wattenwyl, *Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich*, ASYL 2/2016, p. 5.

<sup>78</sup> Cfr. Art. 102h cpv. 2 LAsi; Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 26 sgg.

<sup>79</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 27.

<sup>80</sup> SEM, *Capitolato d'onori consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018*, p. 8; Art. 7 *Convenzione di prestazioni*.

### 1.3 Attribuzione del mandato, procura e rinuncia

Per i fornitori di prestazioni nei centri della Confederazione, esiste una **presunzione legale di conferimento del mandato** (Art. 102h cpv. 1 LAsi: « a ogni richiedente l'asilo è assegnato un rappresentante legale, sempreché il richiedente l'asilo non vi rinunci esplicitamente »). Tuttavia, è necessario un mandato formale per garantire l'efficacia della rappresentanza legale. Affinché i RA possano conferire o rinunciare a conferire il mandato, devono essere debitamente informati riguardo all'organizzazione responsabile della protezione giuridica, alla portata del mandato, alle attività che esso comporta e, in caso di rinuncia, devono essere informati delle conseguenze (vedi quanto riportato sopra).

Ai sensi dell'Art. 11 cpv. 2 PA, l'autorità può esigere che il rappresentante giustifichi i suoi poteri con una procura scritta. Pertanto, si raccomanda una **firma scritta** sia per la procura che per qualsiasi rinuncia.

Secondo il TAF, la rinuncia alla RL come previsto dalla legge, deve essere esplicita. Questo **esclude in linea di principio la possibilità di rinuncia attraverso comportamenti impliciti o concludenti**, ad esempio attraverso un comportamento « inappropriato » nei confronti del RL assegnato. La possibilità che un RA venga privato del suo diritto all'assistenza legale a causa di un comportamento abusivo « può essere accettato solo con la dovuta moderazione » [trad.], in particolare perché la necessità di assistenza legale è riconosciuta dalla legge.<sup>81</sup>

Il campo d'applicazione dipende generalmente « dalla natura dell'atto giuridico in questione, dalla procedura d'asilo e di allontanamento con l'obiettivo di concedere protezione » [trad.],<sup>82</sup> nonché dagli aspetti secondari connessi.

### 1.4 Esame degli atti

Affinché la rappresentanza legale sia efficace, il/la RL deve avere un quadro il più completo possibile del singolo caso. Il/la RL può esprimersi in modo efficace e tempestivo solo se ottiene l'accesso ai documenti sui quali si basa l'autorità. Il diritto di accedere agli atti è una componente del diritto di essere ascoltato.<sup>83</sup> Una panoramica completa degli atti è inoltre importante per essere in grado di guidare i RL meno esperti e garantire un duplice controllo secondo il principio del « doppio controllo ». Una volta conclusa la procedura, il diritto di accesso agli atti è disciplinato dalle disposizioni della LPD.<sup>84</sup>

**Buone pratiche:** Fino ad aprile 2018, nel centro pilota di Zurigo i verbali sono stati messi a disposizione dopo l'audizione per consentire il trasferimento di informazioni in caso di avvicendamento, per garantire il principio del doppio controllo in caso di

<sup>81</sup> Cfr. TAF E-3048/2018 del 20 settembre 2018, consid. 8.3.

<sup>82</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 26.

<sup>83</sup> Cfr. Art. 29 al. 3 Cost. Art. 26 sgg. PA.

<sup>84</sup> Cfr. *Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati OSAR (Ed.), Handbuch der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zum Asyl- und Wegweisungsverfahren*, 2. Auflage, Berna 2017, p. 98 sgg.

abbandono del mandato, nonché per facilitare la preparazione in caso di lunghi intervalli tra le varie fasi della procedura. Al contrario, la messa a disposizione dei verbali solo dopo l'accertamento dei fatti, può dar luogo a problemi e difficoltà per quanto riguarda il principio del doppio controllo, in caso di avvicendamento e in caso di intervalli relativamente lunghi tra un colloquio e l'altro.

## 1.5 Mezzi di prova

La consulenza e la rappresentanza legale svolgono inoltre un ruolo chiave per quanto riguarda la raccolta dei mezzi di prova che serviranno a **documentare al meglio** le allegazioni dei RA e contribuiranno a **renderle plausibili**.<sup>85</sup> La consulenza e la rappresentanza legale coadiuvano i RA nel processo di ottenimento di prove che sono rilevanti per la procedura d'asilo (come ad esempio i documenti di identità), analizzano le prove fornite nel dossier e ne spiegano la possibile rilevanza nella procedura d'asilo.<sup>86</sup> Essi assistono i RA nella traduzione dei mezzi di prova e trasmettono le prove pertinenti alla SEM il più presto possibile, idealmente già prima dell'udienza.<sup>87</sup>

**Buone pratiche:** Grazie al fatto di essere facilmente accessibile e direttamente presente nei centri federali e di sollecitare quando necessario i richiedenti l'asilo, la consulenza svolge un importante ruolo anche per quanto concerne il sostegno nell'acquisizione delle prove.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Questo deriva dall'obbligo di diligenza e di fiducia e riveste un'importanza capitale, in particolare considerando i termini brevi, cfr. a questo riguardo TAF: « Das an die Vorbereitungsphase anschliessende Hauptverfahren ("beschleunigtes Verfahren" nach Art. 17 TestV) dauert zwischen acht und zehn Arbeitstagen (mit Verlängerungsmöglichkeit um "einige Tage"), was ebenfalls nur wenig Zeit für die Beschaffung, Prüfung und Würdigung von Beweismitteln lässt. » TAF, E-1917/2014, 21 maggio 2014, consid. 8.

<sup>86</sup> SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 9; Decisioni del gruppo specializzato del centro pilota: « Mitwirkungspflicht: (...) Weiter wird die Rechtsvertretung darum bemüht sein, die GS möglichst anzuhalten, Beweismittel so schnell wie möglich einzureichen. »; CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015), p. 9, 14; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 36; Ufficio UNHCR per l'Austria, Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren, settembre 2013, p. 30.

<sup>87</sup> Cfr. decisioni del gruppo specializzato del centro pilota: « Die RV wird gebeten, angekündigte Beweismittel dem SEM so rasch als möglich – und nicht erst bei der Anhörung – zuzustellen. »; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 23.

<sup>88</sup> Cfr. CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto intermedio (2014), p. 4 sgg.; Bieli/Fiechter/Rüegg, Das neue Asylverfahren: eine Bilanz aus Sicht der Beratung nach fünf Jahren Testbetrieb in Zürich, ASYL 1/2019, p. 26 sgg.

## 2. Procedura Dublino

Un colloquio Dublino ha luogo per richiedenti l'asilo maggiorenni. Questo colloquio sostituisce l'audizione sulla persona e ha lo scopo di determinare se il/la RA sarà assegnato alla procedura nazionale o alla procedura Dublino. Il regolamento di Dublino III prevede inoltre il diritto all'assistenza legale durante la procedura di ricorso, la quale produce i suoi effetti anticipatamente, dati i termini di ricorso ridotti.<sup>89</sup>

### 2.1 Preparazione al colloquio Dublino

Il dovere di informazione della rappresentanza legale comprende anche la preparazione tempestiva del colloquio Dublino. In particolare, il/ la RL deve fornire informazioni sul sistema Dublino, sulle finalità del colloquio e sulle domande che il richiedente l'asilo dovrebbe aspettarsi.<sup>90</sup> In questo contesto, dovrebbero essere discussi in modo approfondito: i criteri del Regolamento Dublino per stabilire la competenza di uno Stato, le conseguenze giuridiche della competenza di un altro Stato, quali sono i rapporti familiari che sono pertinenti in caso di presenza di familiari in altri Stati Dublino, la clausola sulle persone dipendenti e le esigenze particolari nel loro insieme, la clausola di sovranità, la questione dell'eventuale interruzione della competenza di un altro Stato a causa, ad esempio, di soggiorni al di fuori della zona Dublino.

### 2.2 Colloquio Dublino

La partecipazione del/la RL nel quadro di una decisione Dublino è importante sia per il fondamentale ruolo svolto dalla rappresentanza legale (vedi sotto, *Audizione*), sia per lo sviluppo di un rapporto di fiducia e di un'effettiva tutela giuridica nel caso di una decisione Dublino.<sup>91</sup> Questo aspetto è rafforzato dall'eliminazione, rispetto alla fase di test, della presa di posizione sulla bozza della decisione Dublino. Durante questo colloquio possono inoltre emergere prove di tratta di esseri umani o di persecuzioni legate al genere.<sup>92</sup> Anche se, a differenza dell'audizione sulla persona, i motivi d'asilo non sono in linea di principio discussi durante i colloqui Dublino, è tuttavia **necessaria una partecipazione sistematica del/la RL** ai colloqui Dublino,

---

<sup>89</sup> Cfr. Art. 27 cpv. 5, 6 Regolamento (UE) No 604/2013 (Regolamento Dublino III); così come il diritto di accesso alla sintesi del colloquio Dublino secondo l'Art. 5 cpv. 6 del Regolamento Dublino III.

<sup>90</sup> Cfr. anche il diritto all'informazione previsto all'art 4 Regolamento Dublino.

<sup>91</sup> Ai sensi dell'Art. 102j cpv. 2 LAsi, il colloquio Dublino esplica effetto giurifico anche senza la presenza o la partecipazione del rappresentante legale; La SEM ha previsto nel bando di concorso un potere discrezionale riguardo partecipazione - a meno che questa non sia espressamente richiesta dal RI e/o richiesta a causa di circostanze particolari del caso concreto (ad esempio a causa della particolare vulnerabilità del RI). È stato inoltre notato che durante la fase di test, la RL ha solitamente partecipato ai colloqui Dublino presso il centro pilota: cfr. SEM, Capitolato d'oneri Consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 8 sgg. così come SEM, Fragen-Antwortenkatalog, Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren in Boudry und Giffers p. 11; in questo senso Caroni/Scheiber sottolineano inoltre che in una fase così precoce della procedura, sarebbe difficile stimare in quali casi la presenza di un/a RL non sarebbe necessaria: cfr. Caroni/Scheiber, Gutachten zur Neustrukturierung (2015), p. 29 sgg.

<sup>92</sup> Cfr. a questo riguardo le decisioni del gruppo tecnico della fase di test: « Wenn sich während des Dublin-Gespräches Hinweise darauf ergeben, dass es sich um einen Fall von OMH handelt und kein GespeVer-Team für das Gespräch disponiert wurde, wird in diesem nur die Zuständigkeit geklärt. Das rechtliche Gehör zur Rückkehr in den Dublin-Staat wird vorläufig nicht gewährt. Der asylsuchenden Person wird transparent kommuniziert, dass Fragen in Bezug auf Menschenhandel o.Ä. in einem zusätzlichen Gespräch in einem GespeVer-Team und mit einem/r dafür ausgebildeten Fachspezialisten vertieft abgeklärt werden. »

non da ultimo in considerazione del fatto che la credibilità delle allegazioni può essere messa in dubbio dalle contraddizioni tra due audizioni.

### 2.3 Altre particolarità della procedura Dublino

Al fine di salvaguardare efficacemente gli interessi dei RI nella procedura Dublino, si devono prendere in considerazione alcune particolarità procedurali.<sup>93</sup> Con l'eliminazione della possibilità di presentare una presa di posizione sulla bozza della decisione Dublino, gli errori nella decisione possono essere corretti solo mediante ricorso. Tuttavia, sono in vigore dei **termini procedurali estremamente brevi**.<sup>94</sup> È pertanto di grande importanza che i RL ricevano e forniscano quanto prima possibile tutte le informazioni pertinenti nell'ambito della procedura Dublino e che informino e consiglino immediatamente il/la RA sugli sviluppi e possibili risultati della procedura e sulle opzioni. Questo richiede un contatto diretto, che è reso molto più difficile da un trasferimento anticipato in un centro federale d'asilo senza funzione procedurale (CFA s. fp). Tale **trasferimento** dovrebbe pertanto avvenire **solo dopo la scadenza dei termini di ricorso**.

Nel caso in cui un/a RA dovesse essere trasferito in un CFA s. fp, il/la RL chiarisce ogni dubbio sul trasferimento e informa la SEM, chiedendo, se necessario, il rinvio o l'annullamento del trasferimento. Inoltre, il/la RL si assicura che la rappresentanza legale sia garantita nel CFA s. fp (vedi sotto, *Accessibilità*).<sup>95</sup>

Per il rimanente, le considerazioni sulla procedura celere si applicano *mutatis mutandis* alla procedura Dublino.

## 3. Procedura celere

### 3.1 Preparazione all'audizione

L'audizione rappresenta un **elemento centrale della procedura di prima istanza**. Una **buona preparazione** da parte del/la RL è quindi **indispensabile**. Durante un incontro preparatorio vengono discusse le ragioni personali che hanno spinto alla fuga, l'obiettivo e lo svolgimento dell'audizione, così come i diritti e gli obblighi ad essa legati. A questo riguardo il/la RL chiarisce il carattere e il fine delle domande che saranno poste durante l'audizione. Essa chiarisce inoltre il significato e il contenuto dell'**obbligo di collaborare** contribuendo così alla sua concretizzazione, in particolare attraverso l'esame delle prove e favorendone l'ottenimento.<sup>96</sup> Durante questo incontro il/la RL si adatta ai bisogni e alle conoscenze individuali

<sup>93</sup> Vedi inoltre Hruschka, *Neustrukturierte Dublin-Verfahren*, ASYL 1/2019, p. 30-33.

<sup>94</sup> Cfr. Art. 37 cpv. 1 LAsi.

<sup>95</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 8 sgg.

<sup>96</sup> Riguardo l'obbligo di collaborare dei richiedenti vedi l'Art. 8 LAsi; SEM, *Guida*, p. 8: « il rappresentante giuridico informa il richiedente l'asilo, prima dell'inizio del colloquio o dell'audizione, in merito all'iter e all'obiettivo dello/a stesso/a, spiegandogli i suoi diritti e i suoi obblighi ».

del/la RA e lo/la informa riguardo tutti punti che potrebbero essere sollevati durante l'audizione.

La preparazione all'audizione deve avvenire **sufficientemente in anticipo** affinché ci sia tempo di trattare e/o cercare informazioni supplementari e, se necessario, effettuare un incontro aggiuntivo. Se dovessero esserci delle esigenze particolari o dei punti potenzialmente determinanti per lo svolgimento della procedura, il/la RL **informa la SEM** a seguito dell'incontro preparatorio.<sup>97</sup>

## 3.2 Audizione

La rappresentanza legale è **presente** ad ogni audizione e sostiene attivamente i RA.<sup>98</sup> Il/la RL **sostiene moralmente** i RA e contribuisce a creare un'atmosfera piacevole, ad esempio assicurandosi che ci siano delle pause e che, se necessario, ci sia dell'acqua disponibile.<sup>99</sup> Al fine di creare un clima di fiducia, il/la RL si assicura che i RA siano informati sul contenuto delle eventuali discussioni svolte in seno al team incaricato di svolgere l'audizione.<sup>100</sup> I **doveri principali** del/la RL sono tuttavia legati al **sostegno dei RA nel loro obbligo di collaborare** così come alla **protezione dei loro diritti procedurali**. Entrambe questi doveri dovrebbero contribuire a garantire che tutti gli elementi pertinenti siano raccolti correttamente e esaustivamente, che siano chiariti i malintesi e che siano evitate deviazioni dalle norme procedurali.<sup>101</sup>

**Buone pratiche:** La Guida pratica riguardante i compiti e i ruoli nella collaborazione tra la SEM e i rappresentanti legali prevede una procedura dettagliata a tal fine. A causa dei ruoli diversi ricoperti dalla SEM e dalla rappresentanza legale, durante

<sup>97</sup> SEM, Guida, p. 8: « il rappresentante giuridico informa quanto prima possibile lo specialista (SP) della SEM in merito agli elementi che possono influire in maniera determinante sull'iter del colloquio o dell'audizione (p.es. allegazioni di persecuzioni legate al sesso o di tratta di esseri umani, minorità, difficoltà a farsi capire, indicazioni relative a particolari bisogni medici o di altra natura, etc.) »; decisioni del gruppo tecnico della fase di test: « Allfällige Hinweise oder Kenntnisse betreffend der Einvernehmbarkeit der Gesuchsteller, die bereits vor einer EB oder Anhörung bekannt sind, werden dem SEM so bald als möglich gemeldet und fließen in die Terminusdisposition und Ausgestaltung der Befragung mit ein. »

<sup>98</sup> Art. 102k cpv. 1 lett. a LAsi.

<sup>99</sup> Vedi a questo riguardo SFH, Qualitätskriterien der Hilfswerkvertretung, 2013, p. 8 sgg.: « Die Hilfswerkvertretung trägt zu einem guten Anhörungsklima bei und setzt sich dafür ein, dass die Würde aller Anhörungsbeteiligten gewahrt wird. »

<sup>100</sup> SEM, Guida, p. 9: « Il rappresentante legale provvede, unitamente allo SP della SEM, affinché il RI sia informato in merito al contenuto delle discussioni svolte in seno al team incaricato di svolgere il colloquio o l'audizione. »

<sup>101</sup> Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 28; SEM, Guida, p. 8: « il rappresentante giuridico tutela i diritti del richiedente l'asilo nel quadro dei colloqui o delle audizioni; adotta un comportamento appropriato e agisce in funzione degli interessi e della situazione personale del richiedente l'asilo, al fine di stabilire i fatti in modo efficace. »



l'audizione possono sorgere divergenze d'opinione. A questo riguardo la Guida prevede che eventuali divergenze d'opinione non influenzino negativamente l'atmosfera dell'audizione e debbano essere chiarite tramite un iter a più tappe.<sup>102</sup>

#### a) **Accompagnamento dei richiedenti l'asilo nel loro obbligo di collaborare**

La rappresentanza legale contribuisce all'accertamento dei fatti ponendo domande finalizzate a **chiarirli, precisarli e corroborarli**.<sup>103</sup> Ad esempio, tratta mezzi di prova che non sono stati menzionati, funge da mediatore in caso di ambiguità, elimina malintesi e menziona altri punti rilevanti ai fini della decisione o informazioni sul paese d'origine.<sup>104</sup> Il/la RL non è obbligato/a a trattare attivamente i fatti sfavorevoli ai RA. Tuttavia, prima dell'audizione fa notare al/la RA che l'occlusione di un fatto rilevante ai fini della decisione può essere considerato una violazione dell'obbligo di collaborare.<sup>105</sup> I RL forniscono **assistenza** quando i RA rivolgono loro delle domande.<sup>106</sup>

#### b) **Garanzia del rispetto dei diritti dei richiedenti l'asilo**

Nel corso dell'audizione, il/la RL si adopera affinché i RA possano **effettivamente godere dei loro diritti** e affinché questi siano salvaguardati.<sup>107</sup> A tal fine, il/la RL può intervenire in vari modi, e in particolare facendo domande, richiedendo una pausa, discutendo con i richiedenti l'asilo o chiedendo l'interruzione dell'udienza. Se giustificato in una situazione concreta, questo può anche includere la richiesta di sostituzione dell'interprete o la richiesta di deroga per sospetto di parzialità.<sup>108</sup>

**Buone pratiche:** Durante la fase di test, in caso di cessazione dell'udienza è stato concordato quanto segue: nel caso in cui un'udienza dovesse essere interrotta, il

<sup>102</sup> SEM, Guida, p. 11.

<sup>103</sup> SEM, Guida, p. 6 sgg. « Lo specialista della SEM [...] consente al rappresentante giuridico di porre domande complementari », così come Guida, p. 8 : « il rappresentante giuridico rivolge allo Specialista della SEM le domande supplementari che desidera porre al richiedente l'asilo per stabilire i fatti. Se una domanda è ammessa solo ulteriormente, lo specialista provvede affinché il richiedente ne comprenda il contesto ».

<sup>104</sup> Cfr. inoltre SEM, Guida, p. 8: « il rappresentante giuridico contribuisce a chiarire i malintesi e a evitare che ci si allontani dalle prescrizioni procedurali »; vedi inoltre l'elenco in Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 38.

<sup>105</sup> Vedi a questo riguardo anche le decisioni del gruppo tecnico della fase di test: « Mitwirkungspflicht: Die Rechtsvertretung wird die GS darauf hinweisen, dass unklare oder offensichtlich falsche Angaben insbesondere zum Reiseweg den Eindruck der Unglaubwürdigkeit erwecken können »; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 29; CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015), p. 31.

<sup>106</sup> SEM, Guida, p. 8 sgg.

<sup>107</sup> Cfr. inoltre SEM, Guida, p. 8 sgg.

<sup>108</sup> In questo senso, il TFA « mit einigem Erstaunen zur Kenntnis genommen, dass [...] je verschiedene Rechtsvertreter anwesend waren, die beide keine Anmerkungen betreffend die Qualität der Übersetzungen gemacht haben. » TAF E-953/2014, 6 marzo 2014, consid. 4; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 28 sgg.

verbale sarà ritradotto, firmato e consegnato al/la RL. Se, in un caso eccezionale chiaramente giustificato, il verbale non dovesse essere né ritradotto né consegnato, dovrà essere ritradotto al momento del proseguimento della procedura, all'inizio dell'udienza successiva (anche in caso di procedura ampliata). In linea di principio, la regola è che nessuno viene trasferito alla procedura ampliata finché non sia stata completata e ritradotta un'udienza già iniziata.

- Il/la RL presta attenzione alla **qualità della traduzione**. Nel caso in cui ci siano indicazioni che la traduzione sia carente o che il traduttore oltrepassi la sua funzione senza che la persona intervistata risponda, il RL richiede un'interruzione per chiarire la situazione.<sup>109</sup>
- Il/la RL si assicura che le **espressioni non verbali** rilevanti (gesti, mimica, emozioni) siano registrate nei verbali e **rese comprensibili** a terzi.<sup>110</sup>
- In caso di **indizi di persecuzioni legate al genere**, il/la RL si consulta con il/la RA e si adopera affinché l'udienza sia rinviata e condotta con un team dello stesso sesso, a meno che lo specialista della SEM non lo proponga di sua iniziativa.<sup>111</sup>
- Alla fine dell'udienza, il/la RL controlla che il **verbale** sia comprensibile e completo e, se necessario, fa valere aggiunte e obiezioni.<sup>112</sup>
- Il/la RL e la SEM chiariscono la necessità e la possibilità di fornire **ulteriori mezzi di prova**.
- Qualora, nel corso di un'audizione, dovesse risultare che la sua durata sarà più lunga del previsto, la SEM e il/la RL discutono e si accordano sulla prassi da seguire.

---

<sup>109</sup> SFH, *Qualitätskriterien der Hilfswerksvertretung*, 2013, p. 5: « b) Bei Hinweisen, dass die übersetzende Person ihre Funktion als reines Sprachmedium möglicherweise überschreitet, ohne dass die befragende Person darauf reagiert, verlangt die Hilfswerksvertretung eine Unterbrechung, um die Situation zu klären. c) Die Hilfswerksvertretung spricht offensichtliche Übersetzungsschwierigkeiten an, sofern die befragende Person es versäumt und vermerkt dies auf dem Unterschriftenblatt. »

<sup>110</sup> SEM, *Guida*, p. 6: « Ogni audizione è consegnata in un verbale che riporta fedelmente le affermazioni come anche le manifestazioni non verbali del richiedente l'asilo »; vedi anche OSAR, *Qualitätskriterien der Hilfswerksvertretung*, 2013, p. 11: « Die Hilfswerksvertretung achtet darauf, dass nonverbale Äusserungen (Gestik, Mimik, Schweigen, Gefühlsregungen wie Zittern, Weinen usw.) thematisiert und im Protokoll aufgeführt werden. »; decisioni del gruppo di specialisti della fase test: « Das SEM sorgt dafür, dass innert nützlicher Frist alle Befragungen gemäss Online-Handbuch Asyl und Rückkehr des SEM sowie gemäss den Qualitätskriterien "Anhörung zu den Asylgründen" Gefühlsregungen bzw. nonverbale Äusserungen (Regungen, Mimik, Gestik, Schweigen etc.) vollständig protokolliert und somit für Dritte nachvollziehbar gemacht werden müssen. »

<sup>111</sup> Cfr. Art. 6 OAsi 1; OSAR, *Qualitätskriterien der Hilfswerksvertretung*, 2013, p. 7: « Bestehen Hinweise auf eine geschlechtsspezifische Verfolgung, muss die Anhörung in einem gleichgeschlechtlichen Anhörungsteam fortgesetzt werden. Ist dies nicht der Fall, schlägt die Hilfswerksvertretung den Abbruch der Anhörung vor und setzt sich für eine Neuansetzung der Anhörung in einem gleichgeschlechtlichen Team ein, falls die befragende Person dies unterlässt. »

<sup>112</sup> SEM, *Guida*, p. 9: « Il rappresentante giuridico si sincera che il verbale e il riassunto del colloquio Dublino siano comprensibili e completi ».

Una volta conclusa l'audizione, e se possibile con l'aiuto dell'interprete, il/la RL fornisce al/la RA delle brevi indicazioni sulle fasi successive della procedura.<sup>113</sup> Di norma, si tiene un **ulteriore colloquio per discutere l'audizione e chiarire la presentazione di mezzi di prova supplementari**.

### 3.3 Parere aggiuntivo

Nel caso in cui dovessero essere necessarie ulteriori prove o ulteriori chiarimenti, il/la RL presenterà una dichiarazione in questo senso.

### 3.4 Notifica della bozza di decisione e consulenza

Il/la RL spiega la bozza di decisione direttamente al/la RA e gli illustra i possibili esiti della procedura. Questo contribuisce ad aiutare il/la RA nella valutazione delle sue opzioni.<sup>114</sup> Nei casi in cui si delinea una decisione negativa, il/la RL informa il/la RA in modo trasparente sulle prospettive della sua domanda d'asilo. Fornisce inoltre informazioni sulla possibilità di ottenere un secondo parere da un altro consultorio giuridico.

### 3.5 Parere riguardante la bozza di decisione

In caso di bozza di decisione negativa, il/la RL prepara un parere.<sup>115</sup> A tal fine, si **consulta** ampiamente con il/la richiedente l'asilo, chiedendone attivamente l'opinione.<sup>116</sup> Nel parere vengono evidenziati i punti giuridicamente problematici dal un punto di vista **formale, così come materiale**.<sup>117</sup> Nel caso in cui dovessero essere necessari chiarimenti più approfonditi, il RL presenta una domanda di proroga dei termini o di assegnazione alla procedura ampliata.<sup>118</sup> Il

<sup>113</sup> Cfr. A questo riguardo la Guida riguardante i compiti e i ruoli durante le audizioni e riguardante la collaborazione al centro procedurale di Zurigo, come elemento del dossier del bando di concorso, p. 11: « Se necessario, il rappresentanza legale informa, alla fine dell'audizione, il richiedente l'asilo del proseguo della procedura con l'aiuto dell'interprete ».

<sup>114</sup> Obbligo di informazione conformemente all'Art. 398 CO; Von Wattenwyl, Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich, ASYL 2/2016, p. 6 sgg.

<sup>115</sup> Cfr. Art. 102k cpv. 1 lett. c LAsi; Secondo la SEM, il parere comporta l'obbligo di motivazione. Il TAF richiede, in pratica, che la SEM esamini il parere nel merito e che sia espressamente valutato nella decisione, cfr. TAF, E-1857/2014, 17 giugno 2014, consid. 6.3: « Dem Beschwerdeführer ist insoweit beizupflichten, als es jedenfalls wünschenswert wäre, wenn das BFM sich in erkennbarer Weise mit den Argumenten der zugewiesenen Rechtvertreter der Asylsuchenden in den vorgängigen Stellungnahmen gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. f TestV inhaltlich auseinandersetzen würde » così come TAF D-2363/2014, 17 luglio 2014; TAF E-2963/2015, 24 luglio 2015.

<sup>116</sup> Von Wattenwyl, Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich, ASYL 2/2016, p. 6 sgg.

<sup>117</sup> Secondo il TAF, le obiezioni legate alla procedura, anche per quanto riguarda l'accertamento dei fatti, devono essere formulate dal RL durante la procedura in prima istanza all'audizione o al più tardi nel contesto del parere, affinché il tribunale possa trattare le corrispondenti obiezioni, cfr. TAF, D-6683/2014, 23 febbraio 2015, consid. 3.4; nonostante la Guida menzioni solo l'obbligo di rilevare gli errori formali, è comunque espressamente detto che: « L'obbiettivo perseguito da tutti gli attori è di sincerarsi che i fatti siano stati interamente stabiliti e che la decisione di prima istanza sia comprensibile e corretta sotto il profilo sia formale sia materiale. »: SEM, Guida, p. 10; vedi anche Källin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 29; CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto intermedio (2014), p. 2, 13.

<sup>118</sup> Von Wattenwyl, Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich, ASYL 2/2016, p. 3-8; CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto intermedio (2014), p. 12 sgg.

parere dovrebbe non solo migliorare la qualità della decisione, ma anche aumentarne l'accettazione da parte del richiedente l'asilo, e deve pertanto includerne l'opinione.<sup>119</sup>

**Buone pratiche:** La Guida pratica riguardante i compiti e i ruoli nella collaborazione tra la SEM e i rappresentanti giuridici prevede a tal fine una procedura dettagliata che ha come obiettivo quello di garantire che la decisione sia corretta sia da un punto di vista formale che da un punto di vista materiale.<sup>120</sup>

Il/la RL presenta il suo parere entro i termini prescritti, in caso contrario questo sarà considerato come una rinuncia (cfr. Art. 102j cpv. 3 LAsi). Poiché il termine di 24 ore per presentare un parere è spesso difficile da rispettare nella pratica, il/la RL può chiedere una proroga dei termini in casi giustificati.<sup>121</sup> Il mancato rispetto di un termine per colpa propria costituisce una grave violazione dell'obbligo di diligenza da parte dei RL.<sup>122</sup> In caso di rinuncia a presentare un parere in casi giustificati, il/la RL informa per iscritto la SEM.<sup>123</sup>

**Buone pratiche:** Per garantire che la rappresentanza legale possa svolgere efficacemente il proprio lavoro, durante la fase di test di Zurigo è stato raggiunto un accordo vincolante tra i fornitori di prestazioni e la SEM. Secondo questo accordo, le bozze di decisione, comprese informazioni sul tipo di decisione, vengono annunciate in linea di massima con tre o quattro giorni di anticipo.<sup>124</sup>

<sup>119</sup> SEM, Guida, p. 10: « Il rappresentante giuridico comunica la posizione del richiedente l'asilo in merito alla decisione »; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 29: « Die Eigenschaft als Rechtsvertretung beinhaltet auch die Aufgabe, die von der gesuchstellenden Person geäußerten Ansichten, soweit sie über eine persönliche emotionale Reaktion hinausgehen, zum Entscheidentwurf in eine juristische Sprache zu übersetzen. »; CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015), p. 12 sgg.

<sup>120</sup> SEM, Guida, p. 10.

<sup>121</sup> Nella valutazione è stato constatato che la SEM, dati i termini molto brevi, da quasi sempre delle ore aggiuntive: CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015), p. 13; SEM, Guida, p. 10: « Il rappresentante giuridico deposita, all'occorrenza, una domanda scritta e motivata di proroga del termine per la consegna della presa di posizione ».

<sup>122</sup> Se il rappresentante legale non presenta entro i termini fissati il proprio parere in merito alla bozza di decisione negativi considera che rinunci a pronunciarsi (Art. 102j cpv. 3 LAsi); Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 29.

<sup>123</sup> Cfr. decisioni del gruppo tecnico della fase di test: « Wird auf eine Stellungnahme verzichtet, ist dies schriftlich dem SEM zu melden. »

<sup>124</sup> Cfr. von Wattenwyl, Das neue Asylverfahren in der Neustrukturierung: Herausforderungen und prospektiver Blick, ASYL 1/2019, p. 4.

### 3.6 Notifica e discussione della decisione

Conformemente all'obbligo di informare, un compito fondamentale della rappresentanza legale è quello di **informare** i RA sul **contenuto concreto della decisione** per consentire loro di comprenderla e di prendere decisioni informate.<sup>125</sup> Questo è inoltre fondamentale per l'accettazione delle decisioni corrette. I RA dovrebbero sapere quale status gli è stato o non gli è stato riconosciuto, quali sono le ragioni di questo riconoscimento e quali diritti e obblighi sono associati allo status in questione. Questo comprende una spiegazione dei fatti su cui si è basata l'autorità, i motivi per cui le allegazioni sono (o non sono) state considerate credibili e il modo in cui sono state classificate giuridicamente.

### 3.7 Valutazione delle opportunità

Conformemente al suo dovere di informazione e di diligenza, il/la RL **effettua immediatamente una valutazione delle opportunità in vista dell'eventuale adozione di un rimedio giuridico**. Questo include in particolare una valutazione oggettiva delle opportunità nel processo.<sup>126</sup> Il/la RL decide, in consultazione con il/la RA, se sia opportuno interporre ricorso.<sup>127</sup>

Il/la RL interpone sempre un ricorso se vi sono **indizi** concreti da cui risulta che la SEM **non ha stabilito i fatti** correttamente o interamente o che, nel prendere tale decisione, ha **violato il diritto federale o internazionale ai sensi dell'articolo 5 capoverso 4 della Costituzione federale**.<sup>128</sup> A questo riguardo, il/la RL **non deve avere una certezza assoluta**. È sufficiente che vi siano indizi concreti di tali violazioni, vale a dire che il ricorso può essere adeguatamente motivato. In linea di principio, **spetta al TAF** determinare se sono stati commessi errori nella ricostruzione dei fatti o nell'applicazione del diritto.<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Ai sensi dell'art 12a cpv. 2 LAsi, se al richiedente l'asilo è stato assegnato un rappresentante legale, le decisioni sono notificate al fornitore di prestazioni incaricato della rappresentanza legale. Il fornitore di prestazioni informa, il giorno stesso della ricezione della decisione, il rappresentante legale designato che è legato al suo obbligo di informare dell'art 398 cpv. 2 CO; vedi anche SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 9; Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 29; Ufficio UNHCR per l'Austria, *Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren*, settembre 2013, p. 30.

<sup>126</sup> L'obbligo di diligenza ai sensi dell'Art. 398 cpv. 1 CO comporta l'obbligo di spiegare seriamente i rischi e le possibilità di successo di una vertenza, cfr. Fellmann, *Anwaltsrecht*, Berna 2010, No 1160; vedi anche, nello stesso senso, il TF nella sua decisione DTF 4A\_53/2008, 19 maggio 2008, consid. 2.2, secondo il quale un avvocato viola il suo dovere di diligenza se dissuade il suo cliente dal ricorrere contro una sentenza, ignorando le chiare possibilità di successo; vedi anche *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 9; Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 30.

<sup>127</sup> A tal fine, i richiedenti l'asilo dovrebbero essere informati del fatto che, in caso di respingimento del ricorso, le spese processuali saranno loro addebitate nella misura in cui il giudice ritiene che il ricorso sia destinato a fallire (cfr., ad esempio, nell'ambito della fase di test TAF, E-3196/2014, 17 giugno 2014; TAF, D-1866/2014, 16 aprile 2014; TAF, D-4138/2014, 29 luglio 2014; TAF, E-2063/2014, 30 aprile 2014); Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 29 sgg.; Von Wattenwyl, *Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich*, ASYL 2/2016, p. 6 sgg.

<sup>128</sup> Cfr. Art. 106 cpv. 1 LAsi: « Il ricorrente può far valere: a) la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento; b) l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti »; cfr. Art. 5 cpv. 4 Cst.: « La Confederazione e i Cantoni rispettano il diritto internazionale ». Così come la giurisprudenza del Tribunale federale, cfr. DTF 125 II 417, 26 luglio 1999.

<sup>129</sup> Cfr. Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 31 sgg.

**Nel caso in cui** la rappresentanza legale fosse **convinta** che la decisione della SEM è **legittima sotto il profilo formale e materiale** e che un eventuale ricorso sarebbe temerario o perseguirebbe scopi non pertinenti, il/la RL può e deve **rinunciare** ad interporre ricorso.<sup>130</sup> In questo modo si tiene anche conto dell'elaborazione del diritto giudiziale. Inoltre, devono essere presi i provvedimenti indicate nella sezione seguente. D'altro canto, assistere i richiedenti l'asilo nell'interposizione di un ricorso a nome proprio, non sembra compatibile con il dovere di rappresentanza legale completa e di trasparenza ed è in contrapposizione con la presunta mancanza di probabilità di successo.

### 3.8 Possibilità di rimettere il mandato

La Corte EDU ha ripetutamente affermato che un ricorso che è stato descritto come senza speranze dai rappresentanti legali dei richiedenti l'asilo, non costituisce un rimedio giuridico efficace ai sensi dell'Art. 35 cpv. 1 CEDU. Di conseguenza, l'esaurimento di tutte le vie di ricorso interne non è necessario prima di poter interporre ricorso alla Corte EDU.<sup>131</sup>

L'Art. 102h cpv. 4 LAsi prevede che il mandato del/la RL si concluda tramite comunicazione nel caso in cui il/la RL non dovesse essere disposto a interporre ricorso in quanto questo non avrebbe alcuna probabilità di successo. Questa decisione è **definitiva** e **non** può essere **riesaminata** dal TAF.<sup>132</sup> D'altro canto, è ormai ampiamente riconosciuto a livello europeo che, tale decisione, deve essere soggetta a controllo giurisdizionale se non è stata presa direttamente da un tribunale.<sup>133</sup> La possibilità di presentare domanda patrocínio gratuito per il TAF anche in caso di remissione del mandato (cfr. Art. 102m cpv. 4 LAsi) è un importante contributo per garantire un'efficace protezione giuridica.<sup>134</sup> Tuttavia, una decisione del/la RL di non

---

<sup>130</sup> Cfr. *Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*, p. 32: « Die "Aussichtslosigkeit" sollte also so verstanden werden, dass eine Beschwerdeerhebung aufgrund ihrer Aussichtslosigkeit als geradezu mutwillige Anrufung des Gerichts angesehen werden müsste. Dieser Massstab ist nicht derselbe wie bei der fehlenden Aussichtslosigkeit i.S.v. Art. 29 Abs. 3 BV (d.h. wenn die Erfolgsaussichten beträchtlich geringer erscheinen als das Risiko einer Niederlage und folglich kaum mehr als ernsthaft bezeichnet werden können). Die Rechtsvertretung darf also nicht leichthin von einer Aussichtslosigkeit ausgehen, da sie sonst ihre Treuepflichten verletzen würde. »; Questo risulta già dall'obbligo di diligenza dell'Art. 398 cpv. 1 CO ; cfr. anche *Wetli, Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren, ASYL 1/2016*, p. 17, secondo il quale, in caso di dubbi fondati circa la mancanza di possibilità di successo, è opportuno interporre ricorso.

<sup>131</sup> *NA c. Regno Unito, causa numero 25904/07, sentenza del 17 luglio 2008, par. 89*: « However, it has also on occasion found that where an applicant is advised by counsel that an appeal offers no prospects of success, that appeal does not constitute an effective remedy »; *Sufi et Elmi c. Regno Unito, causa numero 8319/07 e 11449/07, sentenza del 28 giugno 2011*; *Selvanayagam c. Regno Unito, causa numero 57981/00, sentenza del 12 dicembre 2002*; *McFeeley c. Regno Unito, causa numero 8317/78, sentenza del 15 maggio 1980*; Cfr. a questo riguardo *Stern, Rechtsberatung für Asylsuchende. Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtscharta, Verfassungsrecht, Baden-Baden 2012*, p. 106 sgg.

<sup>132</sup> *TAF, D-4880/2014, 19 janvier 2015, consid. 3.3.4*: « An dieser Stelle bleibt der Vollständigkeit halber anzumerken, dass die Einschätzung der Rechtsvertretung bezüglich der mutmasslichen Aussichtslosigkeit einer Beschwerde autonom erfolgt und abschliessend ist. Für eine Überprüfung durch das Gericht, ob die zugewiesene Rechtsvertretung die Sache nach objektiven Kriterien zu Recht als aussichtslos beurteilt hat, und damit eine Mandatsniederlegung zu Recht erfolgte, bleibt kein Raum. »

<sup>133</sup> Cfr. *Art. 27 par. 6 cpv. 3 Regolamento Dublino III*; a questo riguardo vedere in dettaglio *Stern, Verfahrenshilfe und Rechtsberatung - Neue Entwicklungen und alte Fragen, in: Jahrbuch Asylrecht und Fremdenrecht 2016, Vienna 2017*, p. 151 sgg.

<sup>134</sup> A questo riguardo vedere anche *SEM, Manuale Asilo e ritorno. Articolo B7 – La protezione giuridica nella procedura d'asilo, marzo 2019*, p. 9.

interporre ricorso può avere un certo effetto precedente e di fatto portare ad una limitazione del diritto di ricorso.

Al fine di garantire che la competenza esclusiva del/la RL **non ostacoli o complichino l'accesso** dei richiedenti asilo **al tribunale**, occorre garantire che essa sia basata su **criteri oggettivi**. In caso di remissione del mandato a causa della mancanza di probabilità di successo del ricorso, l'UNHCR raccomanda le seguenti garanzie procedurali:

- Il principio del doppio controllo,<sup>135</sup>
- L'obbligo di motivazione e la documentazione trasparente delle motivazioni,<sup>136</sup>
- L'obbligo di fornire immediatamente informazioni in merito ad eventuali possibilità concrete di interporre un ricorso,<sup>137</sup>
- Un colloquio di uscita,
- La consegna immediata degli atti,<sup>138</sup>
- il rilevamento delle decisioni in un elenco nonché a livello statistico,
- la valutazione periodica delle decisioni.

Ai sensi dell'Art. 102h cpv. 4 LAsi, la comunicazione deve avvenire « quanto prima possibile ». Un'eventuale remissione del mandato deve dunque avvenire **il giorno della notifica della decisione**, e in ogni caso non dopo il secondo giorno dei termini di ricorso. Questo per non restringere ulteriormente i termini di ricorso già brevi.<sup>139</sup> Per altri aspetti riguardanti la procedura di ricorso, confrontare quanto riportato di seguito in *Procedura di ricorso*.

<sup>135</sup> Nel rapporto intermedio, si raccomandava di fare ricorso, nell'applicare il principio del doppio controllo, in modo sistematico a dei rappresentanti legali molto esperti. In seguito, si è ricorso all'aiuto di un rappresentante legale specializzato o alla direzione (salvo in casi evidenti): cfr. CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto intermedio (2014), p. 16 sgg. Così come Rapporto conclusivo (2015), p. 20 sgg.

<sup>136</sup> Vedi a questo riguardo le critiche del TAF nella sentenza E-953/2014, 6 marzo 2014, consid. 4: « Sodann ist, mangels einer Begründung, nicht nachvollziehbar, weshalb die Rechtsvertretung des Beschwerdeführers das Mandat trotz der – wie nachfolgend dargelegt – offensichtlichen Nichtaussichtslosigkeit der vorliegenden Beschwerde niederlegte. »; La documentazione dei motivi sotto forma di nota interna figura espressamente nel capitolato d'onori, cfr. SEM, Capitolato d'onori consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 9; L'esigenza di note interne è stata in seguito precisata dalla SEM: « Die Aktennotiz muss auf den konkreten Einzelfall genügend substantiiert sein, damit die Gründe für einen Beschwerdeverzicht nachvollzogen werden können. Der erforderliche Umfang hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Die Aktennotiz bleibt im Dossier der Rechtsvertretung. Sie wird nicht Bestandteil der Asylverfahrensakten. » SEM, Fragen-Antwortenkatalog zur Ausschreibung: Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren in Boudry und Giffers 2017, p. 2.

<sup>137</sup> Art. 52e OAsi 1; SEM, SEM, Capitolato d'onori consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 8 sgg.; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 33; Wetli, Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren, ASYL 1/2016, p. 17.

<sup>138</sup> Vedi quanto riportato più in basso riguardo alla consultazione degli atti; cfr. anche TAF, D-4880/2014, 19 gennaio 2015, consid. 3.3.2: « Schliesslich versteht es sich von selbst, dass anlässlich der Mandatsniederlegung der asylsuchenden Person die sie betreffenden Akten auszuhändigen sind, inklusive eines Ausweises über den Zeitpunkt der Eröffnung der angefochtenen Verfügung an die zugewiesene Rechtsvertretung. »

<sup>139</sup> Cfr. a questo riguardo Art. 404 cpv. 2 CO: In caso di remissione del mandato, il mandatario deve tenere in considerazione gli interessi del mandante. Il mandato non può essere revocato intempestivamente; secondo l'Art. 3 del Codice svizzero di deontologia, l'avvocato non rinuncia ad un mandato intempestivamente; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 33: « Niederlegung später als am zweiten Tag der Beschwerdefrist ist eine Niederlegung

### 3.9 Passaggio alla procedura ampliata, colloquio di uscita e consenso alla trasmissione di informazioni

In caso di passaggio alla procedura ampliata, il/la RL **informa** il/la RA riguardo al proseguo della procedura e alle **possibilità** di consulenza e di rappresentanza legale nella procedura ampliata.<sup>140</sup> In un colloquio con il/la RA, il/la RL chiarisce se continuare ad assumere la rappresentanza legale, specialmente in presenza di esigenze particolari e/o di un rapporto di fiducia particolare (vedi anche *Continuità*).<sup>141</sup> In questo caso, è necessario garantire che i RA abbiano un accesso effettivo al/la loro RL, nonostante l'assegnazione a un cantone, e che le spese di viaggio siano coperte.

Il/la RL conduce un colloquio d'uscita nel caso non dovesse più assumere la rappresentanza legale nella procedura ampliata. Si assicura inoltre che il/la RA sia  **messo in contatto con il consultorio giuridico del Cantone** di attribuzione.<sup>142</sup> Al fine di garantire una protezione giuridica senza lacune, il/la RL informa immediatamente, previo **consenso** del/la richiedente l'asilo, il competente consultorio giuridico del Cantone di attribuzione in merito allo stato della procedura (Art. 102k lett. f LAsi e Art. 52g cpv. 1 OAsi 1). Questo dovrebbe in particolare includere informazioni sulle fasi successive della procedura, come l'ottenimento di mezzi di prova supplementari e di altri documenti quali rapporti medici o pareri legali. Successivamente, il/la RL informa immediatamente il consultorio giuridico riguardo i passi necessari per una conseguente rappresentanza legale e inoltra gli atti direttamente al consultorio giuridico o li consegna al/la RA.<sup>143</sup>

---

*zur Unzeit* ». Wäckerle si chiede se, dati i tempi di ricorso molto brevi, la remissione del mandato non dovrebbe sempre essere considerata intempestiva, cfr. Wäckerle, *Der Rechtsschutz im Testphasenverfahren*, ASYL 2/15, p. 19; l'importanza di una comunicazione rapida è sottolineata anche dalla SEM, cfr. SEM, *Manuale Asilo e ritorno*. Articolo B7 – La protezione giuridica nella procedura d'asilo, marzo 2019, p. 6; vedi anche TAF D-4880/2014, 19 gennaio 2015, consid. 3.3.2: « Vor dem Hintergrund der überaus straffen Verfahrensfristen der TestV dient diese Konzeption dem Rechtsschutz der asylsuchenden Person (vgl. Art. 112b Abs. 2 AsylG), zumal eine Mandatsniederlegung nicht zur Unzeit erfolgen darf. Würde etwa eine Mandatsniederlegung erst am letzten Tag der Beschwerdefrist erfolgen, dürfte es sich für die asylsuchende Person rein faktisch als unmöglich erweisen, rechtzeitig zu handeln oder gar anderweitigen Rechtsbeistand zu erlangen ».

<sup>140</sup> Art. 52f OAsi 1; SEM, *Ammissione alla consulenza e alla rappresentanza legale nella procedura ampliata* (Art. 102i nLAsi), 16 luglio 2018, p. 6; SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 9.

<sup>141</sup> Ai sensi dell'Art. 52f cpv. 3 OAsi 1, la RL può, eccezionalmente e dopo aver consultato il fornitore di prestazioni, assumere la consulenza e la rappresentanza legale nel quadro della procedura ampliata, in presenza di un rapporto di fiducia particolare con il richiedente l'asilo; cfr. anche decisioni del gruppo tecnico della fase di test: « Ausnahmeweise kann die RV der RBS das Mandat auch im erweiterten Verfahren übernehmen; dies wird mit einer neuen Vollmacht angezeigt. »

<sup>142</sup> SEM, *Commento – Attuazione del progetto riguardante la velocizzazione delle procedura d'asilo (riassetto del settore dell'asilo)*, Berna, p. 48; CSDU, *Mandato 4 – Protezione legale, Rapporto conclusivo* (2015), p. 17.

<sup>143</sup> Rimettere un mandato senza che il dossier sia stato trasmesso in modo sicuro, potrebbe comportare una violazione del dovere di diligenza; CSDU, *Mandato 4 – Protezione legale, Rapporto conclusivo* (2015), p. 17.



## 4. Procedura di ricorso

### 4.1 Interposizione di un ricorso

Con il riassetto della legge sull'asilo, i termini per interporre ricorso sono stati ulteriormente abbreviati rispetto all'ordinanza sulla fase di test (cfr. Art. 108 LAsi). La rappresentanza legale interpone ricorsi **nei termini e nella forma previsti**, garantisce una buona qualità giuridica e l'uso di informazioni aggiornate e pertinenti riguardanti i paesi d'origine. Al fine di esprimere chiaramente il punto di vista dei RA nella procedura, il/la RL prepara un **ricorso individuale basato sul singolo caso** in stretta consultazione con il/la RA.

Un'**assistenza** specializzata e un **controllo di qualità** nella stesura del ricorso da parte di un/a RL con molti anni di esperienza così come la possibilità di fare riferimento a modelli di ricorso sono presupposti necessari per ottenere un lavoro di alta qualità.<sup>144</sup> Questo comprende anche la possibilità di ottenere consulenze a posteriori, nonché di ricevere e integrare o includere le posizioni di organizzazioni nazionali e internazionali specializzate.

### 4.2 Accompagnamento durante la procedura di ricorso

Conformemente al suo dovere di informazione, il/la RL **informa regolarmente** il/la RA circa la procedura di istruzione presso l'autorità di ricorso<sup>145</sup> e, d'intesa con il/la RA, intraprende tutte le azioni legali necessarie allo svolgimento della procedura di ricorso.<sup>146</sup> Nel caso, finora mai verificatosi, di un'audizione orale dinanzi al TAF, il/la RL si prepara per l'audizione e, nel frattempo, rappresenta gli interessi del/la RA, analogamente all'audizione dinanzi alla SEM. Quando viene emessa la sentenza, il/la RL ne **prende nota** e la **spiega** al/la RA.<sup>147</sup> La spiegazione della sentenza delle autorità di ricorso non è solo una conseguenza dell'obbligo di informazione, ma è anche una condizione indispensabile per l'accettazione della decisione. I richiedenti l'asilo possono comprendere e accettare più facilmente una sentenza solo se conoscono le motivazioni secondo le quali la loro domanda è stata respinta.<sup>148</sup>

## 5. Procedura all'aeroporto

Per le domande d'asilo all'aeroporto si applicano le disposizioni specifiche per la procedura d'asilo all'aeroporto (cfr. Art. 22 sgg. LAsi; Art. 52b OAsi 1). Nella procedura all'aeroporto, la consulenza e la rappresentanza legale devono essere in grado di **intervenire in termini**

<sup>144</sup> CSDU, *Mandato 4 – Protezione legale, Rapporto conclusivo (2015)*, p. 15 sgg.

<sup>145</sup> *Obbligo di informazione ai sensi dell'Art. 398 CO; SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018*, p. 9; *Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*, p. 33.

<sup>146</sup> Questo deriva dall'obbligo di diligenza e di fedeltà ai sensi dell'art 398 CO; SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018*, p. 9.

<sup>147</sup> *Obbligo di informazione ai sensi dell'Art. 398 CO; SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018*, p. 9 sgg.

<sup>148</sup> *Caroni/Scheiber, Gutachten zur Neustrukturierung (2015)*, 34 sgg.; *Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*, p. 33.

**molto brevi.**<sup>149</sup> I termini ravvicinati e la difficoltà ad accedere ad altri consultori giuridici fanno sì che i richiedenti l'asilo che fanno domanda in aeroporto non possono, a differenza degli altri richiedenti, accedere ad altri tipi di assistenza. La decisione di rimettere il mandato dovrebbe pertanto essere presa in modo ancora più prudente. Nel caso in cui il mandato dovesse essere rimesso, informazioni a questo riguardo dovrebbero essere fornite senza indugio, dovrebbero inoltre essere fornite informazioni e assistenza al fine di contattare un altro consultorio giuridico.

Fra le fasi procedurali aggiuntive vanno menzionate: **la preparazione e la partecipazione ad un'interrogazione** sommaria sull'itinerario seguito e sui motivi che hanno indotto i richiedenti l'asilo a lasciare il loro paese (Art. 22 cpv. 1 LAsi), nonché il diritto di essere sentito e la decisione sul **rifiuto dell'entrata e l'assegnazione** all'aeroporto (Art. 22 cpv. 4 LAsi), contro cui è possibile interporre ricorso. Per quanto riguarda i contenuti, sono particolarmente necessarie ulteriori conoscenze sulla sicurezza dei paesi terzi. Per il resto, gli obblighi e i requisiti non differiscono in modo significativo dai compiti generali dei/delle RL e dai requisiti ad essa imposti, che sono già stati trattati in precedenza o saranno descritti di seguito. Se l'ingresso in Svizzera è concesso, il trasferimento del mandato al fornitore di prestazioni del Centro federale d'asilo o al consultorio giuridico cantonale nella procedura ampliata viene assicurato.

## 6. Procedura ampliata

La procedura ampliata non è soggetta ad una tempistica particolare. Tuttavia, spesso si devono esaminare questioni complesse, che richiedono una tutela giuridica altrettanto completa di quella prevista nella procedura celere.<sup>150</sup> L'UNHCR si felicita quindi del fatto che i richiedenti l'asilo, dopo essere stati attribuiti ad un Cantone, possano rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico per le fasi importanti della procedura,<sup>151</sup> e che la SEM fornisca contributi a questi consultori. Nella procedura di ricorso si applicano invece le disposizioni sul gratuito patrocinio, il quale è finanziato dal TAF. È quindi importante che i **sistemi** siano **coordinati** a livello di personale e di organizzazione, al fine di evitare lacune o inutili avvicendamenti nella rappresentanza legale.

### 6.1 Consulenza e rappresentanza nelle fasi della procedura che sono determinanti per la presa di decisione

Nella procedura ampliata, il/la RL fornisce consulenza e rappresentanza legale nelle **fasi** procedurali di prima istanza **rilevanti per la decisione**. Ai sensi dell'OAsi 1 sono considerate fasi rilevanti: le audizioni complementari sui motivi d'asilo, la concessione del diritto di essere sentiti e la comunicazione di elementi che contribuiscono in modo determinante alla constatazione dei fatti.<sup>152</sup> Nelle condizioni di ammissione alla consulenza e alla rappresentanza legale è stato

<sup>149</sup> SEM, *Capitolato d'onere consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 7.

<sup>150</sup> A questo riguardo vedi anche Heiniger, *Das erweiterte Verfahren. Stiefkind der Neustrukturierung des Asylbereichs*, ASYL 1/2019, p. 10-14.

<sup>151</sup> Art. 102l cpv. 1 LAsi; Art. 52f cpv. 2 OAsi 1.

<sup>152</sup> Cfr. Art. 52h OAsi 1.

inoltre chiarito che questo **comprende anche le attività preliminari e successive** come: « presa di contatto con i clienti, firma della procura, comunicazione delle date presso la SEM ai richiedenti l'asilo, organizzazione degli interpreti, completamento degli atti (richieste di esame degli atti), studio degli atti, ricerca, ordine di acquisire documenti d'identità e mezzi di prova incl. eventuale traduzione, colloqui preliminari e successivi ». <sup>153</sup> In linea con gli obblighi di diligenza degli avvocati, applicabili per analogia, sono necessari un colloquio di assunzione del mandato e la notifica e spiegazione della decisione.

Per il resto, gli obblighi e i requisiti nella procedura ampliata non differiscono significativamente dai compiti e dai requisiti generali della rappresentanza legale e dagli obblighi a cui è sottoposta. Per avere una tutela giuridica coerente, è importante focalizzarsi sulle richieste personali dei RA e sul legame che sussiste, nella procedura ampliata, con la procedura di ricorso.

## 6.2 Procedura di ricorso nella procedura ampliata

Sebbene i casi nella procedura ampliata siano in genere più complessi, la rappresentanza legale per i ricorsi nella procedura ampliata non è prevista automaticamente e non è finanziata dalla SEM. <sup>154</sup> Ai sensi dell'Art. 102m cpv. 1 LAsi **il TAF nomina, su domanda** del richiedente l'asilo dispensato dal pagamento delle spese procedurali, un patrocinatore d'ufficio esclusivamente per ricorsi contro: decisioni di non entrata nel merito, di rifiuto dell'asilo e di allontanamento secondo gli articoli 31a e 44 nell'ambito della procedura ampliata. Nella giurisprudenza TAF sono stati elaborati criteri supplementari per il gratuito patrocinio. <sup>155</sup> Questi ultimi sono stati in parte inclusi nell'OAsi 1. <sup>156</sup>

Al fine di garantire una protezione giuridica completa e coerente, si raccomanda che il/la **RL del consultorio giuridico cantonale** chiarisca le prospettive di successo e la possibilità di ricorso durante la discussione della decisione e, se del caso, presenti una **richiesta motivata di gratuito patrocinio** o si occupi del collegamento con attori appropriati e qualificati.

## 7. Istanze internazionali

Dopo aver esaurito le vie di ricorso nazionali, la rappresentanza legale consiglia i richiedenti l'asilo che sono oggetto di decisioni che potrebbero violare gli obblighi della Svizzera ai sensi del diritto internazionale, sulle **possibilità di ricorso** a organismi internazionali, come la Corte EDU, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, il Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione contro le donne e il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo. Il/la RL lavora congiuntamente e/o **mette in contatto** il/la RA con organizzazioni specializzate e studi legali che rappresentano gli interessi delle parti in causa in tali istanze.

<sup>153</sup> Cfr. SEM, *Ammissione alla consulenza e alla rappresentanza legale nella procedura ampliata* (Art. 102i nLAsi), 16 luglio 2018, p. 6 sgg.

<sup>154</sup> Vedi SEM, *Manuale Asilo e ritorno. Articolo B7 – La protezione giuridica nella procedura d'asilo*, marzo 2019, p. 9 sgg.

<sup>155</sup> Vedi anche in dettaglio Kneer/Sonderegger, *Die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung im Asylbeschwerdeverfahren*, ASYL 2/2017, p. 11-21.

<sup>156</sup> Cfr. Art. 53 OAsi 1.

La cooperazione con queste istituzioni contribuisce anche a rafforzare l'unità della dottrina e lo sviluppo del diritto giudiziale.

## 8. Misure disciplinari e centri speciali

Nell'ambito del riassetto, anche le disposizioni dell'ordinanza del DFGP sulle misure disciplinari e l'assegnazione a un centro speciale (cfr. Art. 24a LAsi) sono state regolamentate o codificate (cfr. in particolare l'Art. 24 sgg. dell'ordinanza del DFGP sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti). Se il richiedente l'asilo o la persona bisognosa di protezione dispone di una rappresentanza legale o di una persona di fiducia, la SEM le informa in merito all'emanazione della misura (Art. 26 cpv. 4 Ordinanza DFGP). La rappresentanza legale svolge quindi un ruolo essenziale nella salvaguardia del diritto di essere sentiti e di presentare un ricorso (cfr. articolo 28 dell'Ordinanza DFGP).

D'altro canto, l'assegnazione a un centro speciale ai sensi dell'articolo 24a LAsi può avere un impatto sulla rappresentanza legale nella procedura d'asilo. Mentre ai sensi dell'articolo 24 cpv. 3 LAsi, nei centri speciali si possono effettuare le stesse procedure svolte nei centri della Confederazione, la gara di appalto prevede che **non vi si svolgano fasi procedurali**. A tal fine, la SEM, il consulente e il/la RL devono prendere **precauzioni** per assicurare **l'accesso continuo ad una consulenza e ad una rappresentanza legale efficaci**. Questo include in particolare i mezzi di comunicazione e la possibilità di ulteriori colloqui prima del trasferimento in un centro specifico, nonché prima e dopo le fasi procedurali (vedi sotto, Accesso). Nel caso in cui in un centro speciale vengano adottate ulteriori misure disciplinari, è necessario che il diritto ad essere sentiti e il diritto alla protezione giuridica siano salvaguardati.

## 9. Consulenza e rappresentanza legale in altre procedure

L'UNHCR si felicita vivamente del fatto che, grazie al riassetto del settore dell'asilo, siano ora previste una consulenza e una rappresentanza legale complete per gli aspetti essenziali della procedura d'asilo. Tuttavia, **molti dei compiti** dei consultori giuridici cantonali legati alla tutela dei diritti dei richiedenti l'asilo **non sono coperti da prestazioni statali**. Questo riguarda, ad esempio, la consulenza e la rappresentanza legale nelle procedure di revoca relative all'abrogazione o alla fine di uno status, la procedura straordinaria di ricorso, le richieste di riesame, le procedure di ricongiungimento familiare, le domande di visti umanitari, i casi di rigore, le procedure per il riconoscimento dell'apolidia, le procedure penali legate all'assegnazione di un luogo di soggiorno o ad un divieto di accedere a un dato territorio. Vi sono inoltre altri compiti a livello cantonale, come le procedure per il rilascio di un permesso di soggiorno, il cambiamento di cantone, l'assistenza per l'ottenimento dell'aiuto sociale o di un alloggio o l'assistenza in relazione allo stato di salute, nonché le restrizioni alla libertà di movimento, in particolare nell'ambito della detenzione in vista dell'allontanamento. Questi compiti sono fondamentali anche per il pieno rispetto dei diritti dei richiedenti l'asilo. L'UNHCR sottolinea la **necessità di finanziare strutture** anche in questi settori, nonché la **cooperazione strutturale** tra fornitori

di prestazioni, consultori giuridici autorizzati e altri attori. A questo si aggiunge la possibilità di richiedere, in queste procedure, il gratuito patrocinio.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Vedi Art. 65 cpv. 2 PA, così come TAF, F-4576/2017, 2 luglio 2018.

## C. Persona di fiducia

I minorenni non accompagnati che richiedono l'asilo sono soggetti particolarmente vulnerabili. Questo risulta dalla loro età e dalle esperienze, sovente traumatiche, vissute durante la fuga, nonché dal fatto che raggiungono la Svizzera senza la protezione di un adulto e che in Svizzera dovranno affrontare la procedura d'asilo. In virtù del diritto costituzionale e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (CDF), la Svizzera si è impegnata a concedere una **protezione particolare ai richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA)**.<sup>158</sup>

La nuova legge sull'asilo prevede che, per la durata della procedura, gli interessi dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati siano difesi nei centri della Confederazione e all'aeroporto dal rappresentante legale assegnato, in qualità di persona di fiducia.<sup>159</sup> Al fine di garantire un accompagnamento e una rappresentanza uniformi e di alta qualità di tutti i RMNA, è necessario **specificare e armonizzare i compiti** delle persone di fiducia e **definire standard minimi** che non devono essere inferiori agli interessi delle RMNA. La responsabilità che deriva da questo ruolo presuppone inoltre alcune **qualifiche supplementari**.

### 1. Ruolo della persona di fiducia

Nel caso di minorenni non accompagnati, l'autorità di protezione dei minori è tenuta a ordinare le misure opportune per la protezione dei minori (cfr. Art. 307 sgg. CC).<sup>160</sup> La persona di fiducia rappresenta una **soluzione temporanea fino all'istituzione di una curatela o di una tutela**.<sup>161</sup> Il ruolo della persona di fiducia può quindi essere inteso come « offerta minima legale »<sup>162</sup> per i RMNA: colma il vuoto di protezione temporanea derivante dal fatto che non è stata ancora ordinata alcuna misura di protezione dei minori. La nomina di una persona di fiducia è di conseguenza una misura obbligatoria.<sup>163</sup> La persona di fiducia ha quindi la responsabilità di garantire che al bambino sia garantita **piena protezione** e che tutte le decisioni che

<sup>158</sup> Art. 11 Cost.; Art. 20 e 22 CDE.

<sup>159</sup> Art. 17 cpv. 3 lett. a e Art. 102k cpv. 1 lett. e LAsi.

<sup>160</sup> Le autorità sono in principio obbligate ad istituire una tutela (Art. 327a CC) o una curatela (Art. 306 sgg CC) per ogni minore senza rappresentante, cfr. in particolare CRA, sentenza del 31 luglio 1998 nella causa S.K., Sri Lanka, anche pubblicato in GICRA 1998 Nr. 13, consid. 4b; CRA, sentenza del 27 ottobre 1998 nella causa J. N., Repubblica democratica del Congo, anche pubblicato in GICRA 1999 Nr. 2, consid. 5.

<sup>161</sup> Questo elemento viene già evidenziato nei lavori preparatori, cfr. BU 1997 CE 1199 intervento Frick: « Es ist [...] selbstverständlich, dass eine unbegleitete minderjährige Person so rasch als möglich vormundschaftlich betreut wird, wie das die Kantone obligatorisch nach dem ZGB tun müssen. »; così come BU 1998 CE 1028 intervento David: « Der Ständerat will keineswegs [...], dass es Fälle gibt, in denen [...] kein Vormund oder Beistand bestellt wird. Dieser Auftrag ergibt sich [...] ganz klar aus dem ZGB. »; a questo riguardo vedere anche nel dettaglio, Ufficio federale di giustizia, Die Ausgestaltung der Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) für minderjährige Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid, perizia du 25 febbraio 2005; vedi anche CDOS, Recommendations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile, maggio 2016, p. 28.

<sup>162</sup> Affolter/Fringeli/Vogel, Berner Kommentar, nota 86 riguardante l'Art. 307a CC.

<sup>163</sup> Ai sensi dell'Art. 7 cpv. 2ter OAsi 1, la rappresentanza legale continua a rappresentare gli interessi del richiedente l'asilo minorenne non accompagnato in veste di persona di fiducia anche nel caso in cui il richiedente l'asilo minorenne non accompagnato rinuncia alla rappresentanza legale assegnatagli; in questa direzione si esponeva già il TAF, D-5672/2014, 6 gennaio 2016, consid. 5.4.3; cfr. anche SEM, Manuale Asilo e ritorno. Articolo B7 – La protezione giuridica nella procedura d'asilo, marzo 2019, p. 5.

lo riguardano tengano conto **dell'interesse superiore del bambino**.<sup>164</sup> Il RMNA non deve essere svantaggiato dal fatto che non sono ancora state ordinate misure di protezione dei minori. La persona di fiducia è pertanto responsabile dell'adozione di misure a favore dei minorenni in conformità con le disposizioni del codice civile in materia di tutela o curatela.<sup>165</sup>

## 2. Contesto personale

La persona di fiducia assume un **ruolo duplice** e globale in quanto rappresentante legale nella procedura d'asilo: da un lato, tiene conto delle esigenze particolari dei minori non accompagnati e dall'altro ne tutela gli interessi in altre questioni. Per adempire a tale compito con la necessaria diligenza è necessario che il profilo della persona di fiducia presenti delle qualifiche aggiuntive.<sup>166</sup>

Le **qualifiche aggiuntive** richieste per la persona di fiducia fanno riferimento all'esperienza professionale in campo socioeducativo e alla conoscenza del diritto dei minori. L'UNHCR accoglie con favore il fatto che l'OAsi 1 richieda esperienza di lavoro con minorenni e raccomanda che tale requisito sia inteso in modo tale che l'esperienza richiesta possa essere acquisita solo tramite un'attività professionale.<sup>167</sup> È inoltre importante che la persona di fiducia sia adeguatamente formata per rappresentare i minorenni – in particolare per quanto riguarda le ragioni specifiche legate alla fuga dei minori. È altresì importante che la persona di fiducia

<sup>164</sup> Cfr. a questo riguardo gli Art. 307 sgg. CC; CRA, sentenza del 16 marzo 2006 nella causa T.B., Romania, pubblicato in GICRA 2006/14, consid. 6.1: « Die Grenze des Ermessens der Vertrauensperson ist überschritten, wo sie offensichtlich gegen die Interessen der unbegleiteten Minderjährigen handelt oder in deren Interesse liegende, offensichtlich gebotene Handlungen unterlässt. »

<sup>165</sup> Direttiva della SEM concernente il settore dell'asilo, III. Legge sull'asilo, 1 Procedura d'asilo, par. 1.5.3.2; CRA, sentenza del 23 dicembre 2002 nella causa S.V., Sri Lanka, consid. 3 c) bb), nel quale la CRA considerava che: « l'aide apportée par la personne de confiance au requérant d'asile mineur non accompagné est de nature diverse et variée et comprend, outre la sauvegarde de ses intérêts durant la procédure d'asile, aussi des tâches administratives et organisationnelles (par exemple assistance à domicile, règlement des questions en matière d'assurances, assurance du suivi d'un éventuel traitement médical ou psychologique, etc.), ce qui ressort par ailleurs aisément de la considération qu'en l'absence d'institution d'une tutelle (Art. 368 CC) ou d'une curatelle (Art. 392 ch. 3 CC), la personne de confiance désignée doit, au moins en partie, assumer leurs tâches. »; TAF D-5672/2014, 6 gennaio 2016, consid. 5.4.3: « Schliesslich würde der Aufgabenbereich der Vertrauensperson – welcher deutlich mehr als nur die Wahrung der rechtlichen Interessen der minderjährigen Person umfasst und sich vielmehr am ganzheitlich zu schützenden Wohl des Kindes orientiert – im Rahmen der Testphase erheblich eingeschränkt, wenn der Aufgabenbereich der Rechtsvertretung und jener der Vertrauensperson deckungsgleich wären. Aus einem Verzicht auf die Beiordnung einer Rechtsvertretung lässt sich auch deshalb nicht ein Verzicht auf die Beiordnung einer Vertrauensperson ableiten, weil damit dem Institut der Vertrauensperson als vorübergehende asylrechtliche Kindesschutzmassnahme Sinn und Zweck entleert würde. »; cfr. anche a questo riguardo CDOS, *Recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, maggio 2016, p. 29 sgg.

<sup>166</sup> Cfr. a questo riguardo CRA, sentenza del 16 mars 2006 nella causa T.B., Roumanie, pubblicato in GICRA 2006/14, consid. 6.6: « Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vertrauensperson die Interessen der unbegleiteten Minderjährigen im Verfahren zu wahren hat. Die Anforderungen an ihre Eignung und Amtsführung ergeben sich aus dieser Aufgabenstellung. »; vedi anche Comitato per i diritti del fanciullo, *Osservazioni conclusive sul secondo, terzo e quarto rapporto consolidato della Svizzera*, 26 febbraio 2015, Raccomandazione Nr. 69 d): « assicurare che le « persone di fiducia » beneficino di una formazione adeguata per lavorare con i richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati ».

<sup>167</sup> Art. 7 cpv. 3 OAsi 1; vedi a questo riguardo SEM, *Fragen-Antwortenkatalog zur Ausschreibung: Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren 2018*, p. 16: « Die Erfahrung im Umgang mit Minderjährigen kann sich sowohl aus einer beruflichen Tätigkeit als auch aus einer persönlichen Situation ergeben. »

abbia gli strumenti necessari per gestire le particolarità dei colloqui con minori.<sup>168</sup> Un collaboratore aggiuntivo con un profilo socio-pedagogico ed esperienza nella protezione dell'infanzia può sostenere la persona di fiducia in questa attività.

Una **formazione e un'introduzione** adeguate, basate sulle conoscenze ed esperienze esistenti, sono particolarmente importanti considerato che non tutte le persone di fiducia possiedono le stesse qualifiche.<sup>169</sup> Una formazione continua e un piano di formazione uniforme a livello nazionale così come uno scambio regolare di esperienze professionali contribuiscono a garantire un livello di competenza omogeneo nei vari centri e cantoni.<sup>170</sup>

### 3. Portata dell'attività della persona di fiducia nella procedura d'asilo

#### 3.1 Accompagnamento nella procedura d'asilo

La persona di fiducia accompagna i RMNA durante la procedura d'asilo e di ricorso e ne assicura la difesa degli interessi.<sup>171</sup> Gli standard riguardanti la rappresentanza legale sono di conseguenza applicabili anche alla persona di fiducia. Tuttavia, bisogna notare che, nel quadro dell'accompagnamento e della rappresentanza dei minorenni, vi sono delle **attività e delle disposizioni specifiche legate alla rappresentazione di minori**. Queste sono elencate qui sotto (lista non esaustiva).<sup>172</sup>

#### 3.2 Applicabili a tutte le fasi

- Pianificazione del tempo supplementare necessario,

---

<sup>168</sup> UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale: Richiedenti di asilo minori ai sensi degli Articoli 1(A) e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del relativo allo status dei rifugiati*, 22 dicembre 2009.

<sup>169</sup> Vedi Comitato per i diritti del fanciullo, *Osservazioni conclusive sul secondo, terzo e quarto rapporto consolidato della Svizzera*, 26 febbraio 2015, Raccomandazione Nr. 69 d): « assicurare che le «persone di fiducia» beneficino di una formazione adeguata per lavorare con i richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati. »; in questo senso vanno anche le *Linee Guida sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia di origine A/HRC/11/L.13*, note 56 e 102.

<sup>170</sup> L'esigenza di una formazione continua è citata in molteplici documenti, cfr. Comitato sui diritti dell'infanzia, *Commento generale N. 6 (2005)*; Comitato sui diritti dell'infanzia, *Commento generale N. 12 (2009)*; UNHCR, *The Way Forward*, luglio 2017, p. 19.

<sup>171</sup> Cfr. Art. 7 cpv. 3 Oasi 1; *Direttiva della SEM concernente il settore dell'asilo*, III. Legge sull'asilo, 1 Procedura d'asilo, par. 1.5.3.; CRA, sentenza del 31 luglio 1998 nella causa S.K., Sri Lanka, pubblicato in GICRA 1998/13, consid. 4 b) ee): « Gerade bei unbegleiteten Minderjährigen ergeben sich im erstinstanzlichen Verfahren zudem oft auch heikle Abklärungsfragen oder Verfahrenssituationen, die sie aufgrund ihrer altersbedingten Unerfahrenheit überfordern und denen sie umso weniger gewachsen sind, je mehr sich der Kultur- und Rechtskreis, aus dem sie stammen, vom schweizerischen unterscheidet, und je weniger sie die Sprache verstehen, in welcher das Verfahren geführt wird. (...) Angesichts der im Asyl- und Wegweisungsverfahren potentiell betroffenen Rechtsgüter erscheint es unter diesen Umständen mit Art. 4 BV unvereinbar, dass ein unbegleiteter urteilsfähiger Minderjähriger im Asylverfahren zwar selbständig um Schutz der höchsten Rechtsgüter des Menschen überhaupt (Leib, Leben, Freiheit; vgl. Art. 3 Abs. 2 AsylG) ersuchen kann, faktisch aber unter Umständen seine Rechte im Verfahren nicht wahrnehmen bzw. seinen Pflichten nicht nachkommen kann, weil er völlig auf sich gestellt ist. »; CRA, sentenza del 16 mars 2006 nella causa T.B., Romania, pubblicato in GICRA 2006/14, consid. 4.2: « Die Kernaufgabe der Vertrauensperson ist die Wahrnehmung der Interessen der minderjährigen Person im Asylverfahren. »

<sup>172</sup> A questo riguardo vedi anche Ufficio UNHCR per l'Austria, *Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren*, aprile 2018.



- Ampia presa in considerazione dei desideri dei RMNA per quanto riguarda la scelta della persona di fiducia, in particolare per quanto riguarda il genere; garantire relazioni di fiducia e continuità del personale,<sup>173</sup>
- Informare i RMNA riguardo la procedura d'asilo in un modo che sia comprensibile per un minorenne,<sup>174</sup>
- Informare i RMNA riguardo diritti e doveri dei minori richiedenti l'asilo,
- Preparare i minori alle fasi procedurali e sostenerli nell'esercizio dei loro diritti e doveri procedurali (ad esempio, sostegno nell'acquisizione, preparazione e presentazione di mezzi di prova),<sup>175</sup>
- Assistere nel ripristino dei contatti familiari, ad esempio attraverso il Servizio di ricerca della Croce Rossa; chiarimento delle possibilità di ricongiungimento familiare se questo è desiderato e sicuro,<sup>176</sup>
- Consultazione e scambio con operatori di assistenza e di formazione, con il coinvolgimento dell'RMNA (vedi sotto *Accompagnamento e sostegno al di fuori della procedura d'asilo*).

### 3.3 Fase preparatoria

- Preparazione, accompagnamento e sostegno nel quadro della prima interrogazione,<sup>177</sup>
- Assistere nella ricerca di membri della famiglia allargata nel territorio degli stati Dublino, accompagnamento e rappresentanza nel quadro della procedura Dublino e in altre procedure volte al ricongiungimento familiare, fino ad un eventuale trasferimento ai fini di un ricongiungimento familiare,

---

<sup>173</sup> Per quanto concerne la presa in considerazione delle preferenze legate al genere, vedi FRA, *Tutela dei minori privati dalle cure genitoriali* (2014), p. 38; Per quanto concerne la continuità personale, il TAF afferma che una particolare prudenza è richiesta in caso di avvicendamento in casi che coinvolgono i RMNA, cfr. TAF, E-5381/2014, 11 maggio 2015, consid. 2.3.

<sup>174</sup> CRA, sentenza del 16 mars 2006 nella causa T.B., Romania, pubblicato in GICRA 2006/14; Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 24; Ufficio UNHCR per l'Austria, *Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren*, aprile 2018, p. 37 sgg; cfr. in particolare modo il sito d'informazioni <http://deinasylverfahren.at>.

<sup>175</sup> Art. 7 cpv. 3 lett. b OAsi 1.

<sup>176</sup> Art. 22 cpv. 2 CDE; SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 9; CDOS, *Recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, maggio 2016, p. 30.

<sup>177</sup> Art. 7 cpv. 3 lett. a OAsi 1; Cfr. a questo riguardo DTAF 2011/23, secondo il quale il diritto di essere sentiti accordato ad un minore non accompagnato per quanto riguarda l'apertura della procedura Dublino costituisce un atto di procedura determinante, che necessita l'assistenza della persona di fiducia; SEM, SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 9.

- Spiegare il senso e l'importanza della verosimiglianza della minore età,<sup>178</sup>
- Informazione, preparazione, accompagnamento e sostegno in caso di procedura di determinazione dell'età e chiarimento delle sue conseguenze; salvaguardia del diritto di essere sentiti e garanzia del principio secondo cui in caso di dubbio lo status di minorenni deve essere presunto, mantenendo la piena rappresentanza e, se necessario, interponendo un ricorso nel caso di una valutazione errata dell'età.<sup>179</sup>

### 3.4 Procedura celere

- Preparazione all'audizione, informazione riguardo a diritti e obblighi in questo contesto,<sup>180</sup>
- Accompagnamento e sostegno durante l'audizione, ad esempio intervenendo durante le interrogazioni in caso di malintesi o audizioni non adatte ai bambini,<sup>181</sup>
- Spiegazione e discussione delle decisioni e di altri documenti scritti, in modo adeguato all'età e alla maturità del RMNA. In particolare, la notifica e la spiegazione della decisione d'asilo, nonché la spiegazione dello status ricevuto e le ulteriori possibilità d'azione, devono essere spiegate in modo che il bambino le possa capire.,<sup>182</sup>
- Inclusione nel parere sulla bozza di decisione delle opinioni espresse dal RMNA.

---

<sup>178</sup> Cfr. Müller, « Nichts Genaues » weiss man nicht: Altersbestimmung im Schweizerischen Asylverfahren, in: Jusletter del 20.3.2017, III.

<sup>179</sup> SSI, Manuel de prise en charge des mineur-e-s non accompagné-e-s en Suisse (2017), p. 44; Müller, « Nichts Genaues » weiss man nicht, in: Jusletter del 20.3.2017, IV.

<sup>180</sup> Art. 7 cpv. 3 lett. a OAsi 1.

<sup>181</sup> Art. 7 cpv. 3 lett. a OAsi 1; CRA, sentenza del 31 luglio 1998 nella causa S.K., Sri Lanka, pubblicato in GICRA 1998/13, consid. 4 b) ee): « Wird einem unbegleiteten Minderjährigen von der zuständigen Vormundschaftsbehörde kein gesetzlicher Vertreter ernannt und wird er auch sonst nicht vertreten oder beraten, sieht er sich bei der Anhörung zu den Asylgründen unvorbereitet drei ihm unbekanntem erwachsenen Personen (Befragter, Dolmetscher, Hilfswerksvertreter) gegenüber, von denen keine – auch nicht der Vertreter des Hilfswerks – explizit verpflichtet ist, seine Interessen zu wahren. Er bleibt damit in der für den weiteren Verfahrensverlauf zentralen Phase der Anhörung zu den Asylgründen sich selbst überlassen. »; CRA, sentenza del 16 mars 2006 nella causa T.B., Romania, pubblicato in GICRA 2006/14, consid. 6.4: « In dieser Erkenntnis sieht sich die ARK im Übrigen durch den Umstand bestätigt, dass in den Befragungsprotokollen keinerlei Interventionen der Vertrauensperson festgehalten sind, obwohl sich der Beschwerdeführer anlässlich der Befragung vom 25. Juli 2005 wiederholt sehr unreif verhielt und unangebrachte Antworten gab, aus denen ersichtlich wird, dass er Zweck und Bedeutung der Befragungen nicht erkannte. Es wäre bei diesen Gelegenheiten durchaus angebracht und im Interesse einer zuverlässigen Sachverhaltsfeststellung äusserst dienlich gewesen, wenn die Vertrauensperson den Beschwerdeführer in dessen eigenem Interesse zurechtgewiesen und an seine Pflichten erinnert hätte. Zu diesem Zweck wird Minderjährigen eine Vertrauensperson beigeordnet. »

<sup>182</sup> CRA, sentenza del 16 mars 2006 nella causa T.B., Romania, pubblicato in GICRA 2006/14, consid. 6.3: « Indem die Vertrauensperson dem Beschwerdeführer die angefochtene Verfügung nicht erläuterte beziehungsweise ihm nicht geholfen hat, Beschwerde zu erheben, sondern ihn bloss in allgemeiner Weise an die Rechtsberatungsstelle verwiesen hat, hat sie Handlungen unterlassen, die offensichtlich im Interesse des Beschwerdeführers gewesen wären. Solche Unterlassungen sind, wie oben dargelegt (vgl. E. 6.1.), gewichtige Indizien für eine mangelhafte Amtsführung der Vertrauensperson. Sie legen nahe, dass diese entweder nicht in der Lage oder nicht gewillt war, die Interessen der unbegleiteten Minderjährigen zu wahren. »; cfr. anche Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 36 sgg.

### 3.5 Procedura di ricorso

- Interposizione di un ricorso tenendo in particolare considerazione dell'interesse superiore del bambino.<sup>183</sup>

### 3.6 Procedura ampliata

- Assicurare una transizione senza ostacoli verso un'altra persona di fiducia, rispettivamente verso un tutore o un curatore, nonché verso la rappresentanza legale, e questo attraverso lo sviluppo di procedure dettagliate per il trasferimento dei dossier alle autorità cantonali competenti. Nella procedura ampliata, i compiti della persona di fiducia non rientrano nel mandato che la SEM ha stipulato con i consultori giuridici cantonali.

## 4. Accompagnamento e sostegno al di fuori della procedura d'asilo

Per quanto riguarda la componente legale della protezione dei minori, le mansioni della persona di fiducia includono anche la verifica che i tutori dei minori accompagnati svolgano tutte le attività necessarie.<sup>184</sup> A seconda dell'età del RMNA, la persona di fiducia si assicura che altri attori, organizzazioni ed enti competenti svolgano i loro compiti nell'interesse del bambino, trasferendo le mansioni che rientrano nella competenza di altri soggetti.

- Agire come **punto di contatto principale e centrale** per i RMNA,
- Fungere da contatto diretto al di fuori delle fasi procedurali ufficiali e garantire la propria **accessibilità** ai RMNA in qualità di persona di contatto,<sup>185</sup>
- Agire da **interfaccia e collegamento** tra i vari attori, in particolare le istituzioni di assistenza, scolastiche, mediche e psicosociali,<sup>186</sup>
- Garantire un'adeguata **considerazione delle esigenze particolari**, in particolare un chiarimento rapido e continuo dei rischi esistenti,<sup>187</sup>
- Garantire il **coinvolgimento** dei RMNA nei **processi decisionali** e prendere in considerazione le preoccupazioni e i desideri, ogniqualvolta possibile e ragionevole,<sup>188</sup>

<sup>183</sup> Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter (2015)*; Ufficio UNHCR per l'Austria, *Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren*, aprile 2018, p. 42 sgg.

<sup>184</sup> Vedi al capitolo *Ruolo della persona di fiducia*; Art. 301 sgg CC.

<sup>185</sup> CRA, sentenza del 16 mars 2006 nella causa T.B., Romania, pubblicato in GICRA 2006/14, consid. 6.3: « Sodann ist es im Hinblick auf die Erfüllung der Aufgaben der Vertrauensperson erforderlich, dass sich die von ihr betreuten Minderjährigen auch spontan an sie wenden können, wenn sie Unterstützung benötigen. »

<sup>186</sup> Art. 7 cpv. 3 lett. c OAsi 1; SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 9; CDOS, *Recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, maggio 2016, p. 38.

<sup>187</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 9; a questo riguardo vedere nel dettaglio SSI, *Manuel (2017)*, p. 40.

<sup>188</sup> Art. 12 CDE.

- Sostegno nelle **questioni amministrative e organizzative**, in special modo sostegno nella risoluzione di questioni tecniche assicurative,<sup>189</sup>
- Garantire al RMNA un **alloggio adeguato** che preveda le **dovute cure**. Chiarire se vi sono possibilità di alloggio alternativo, in particolare presso famigliari, o se vi sono motivi contrari all'alloggio nei centri federali d'asilo o in un centro specifico.<sup>190</sup> I RMNA dovrebbero essere trasferiti in altri centri solo per motivi imperativi legati all'interesse superiore del fanciullo, e non in un CFA s. fp,
- Assicurarsi che l'**assistenza** sia adeguata alle esigenze dei bambini e ai loro bisogni e che venga elaborato un piano di assistenza individuale,<sup>191</sup>
- Garantire che la **scolarizzazione e la formazione professionale** siano commisurate all'età e alle conoscenze precedenti del bambino e che le attività del tempo libero siano adeguate,<sup>192</sup>
- Assicurare qualsiasi **trattamento medico o psicologico**,<sup>193</sup>
- Se necessario, mettere in contatto il minore con **servizi di assistenza specializzati**, ad esempio in caso di indizi di tratta di bambini, traumi o esperienze di violenza,<sup>194</sup>
- Organizzare **misure di intervento in caso di crisi**, in particolare interventi psichiatrici,
- Richiedere all'autorità competente di adottare **misure di protezione dei minori**, in particolare nel caso in cui sia in pericolo l'interesse superiore del fanciullo,<sup>195</sup>
- **Scambio** individuale e continuo con l'**APMA competente**,<sup>196</sup>

---

<sup>189</sup> Direttiva della SEM concernente il settore dell'asilo, III. Legge sull'asilo, 1 Procedura d'asilo, par. 1.5.3.2; CRA, sentenza del 31 luglio 1998 nella causa S.K., Sri Lanka, pubblicato in GICRA 1998/13; Kälin/Frei, Gutachten zum Rechtscharakter (2015), p. 24 sgg.

<sup>190</sup> Art. 20 CDE; SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 9; a questo riguardo vedere nel dettaglio SSI, Manuel (2017), p. 66 sgg.

<sup>191</sup> Vedi in particolare Consiglio d'Europa, Raccomandazione CM/Rec(2007)9 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati, [https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/Recommendations/CM%20Recommendation%20on%20life%20projects%20for%20unaccompanied%20migrant%20minors\\_it.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/Recommendations/CM%20Recommendation%20on%20life%20projects%20for%20unaccompanied%20migrant%20minors_it.pdf).

<sup>192</sup> Art. 22 par. 1 CR; Art. 28 et 29 CDE.

<sup>193</sup> Art. 24 CDE; SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 9.

<sup>194</sup> SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 9; CDOS, *Recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, maggio 2016, p. 30, 42; per quanto concerne la tratta di minori, vedi nel dettaglio *Protection de l'enfance Suisse/ECPAT Switzerland, Traite des enfants. Prévention, identification et soutien des victimes mineures*, 2016.

<sup>195</sup> CDOS, *Recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, maggio 2016, p. 30.

<sup>196</sup> Cfr. SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 9.

- Partecipare a una valutazione o **determinazione dell'interesse superiore del fanciullo** al fine di determinare una soluzione a lungo termine.<sup>197</sup>

## 5. Fine dell'attività della persona di fiducia

L'attività di persona di fiducia non termina con la scomparsa o con l'abbandono del centro federale. In linea di principio, e questo non solo nella procedura Dublino, la persona di fiducia è responsabile fino all'effettivo trasferimento di responsabilità ad un'altra istituzione o fino a quando la persona raggiunge la maggiore età.<sup>198</sup>

- Svolgere un **colloquio finale** al momento del passaggio all'età adulta e garantire un'adeguata assistenza successiva,<sup>199</sup>
- Garantire che, in caso di scomparsa, i RMNA siano **ricercati** in modo appropriato in coordinazione con le autorità competenti,<sup>200</sup> **collaborando**, se del caso, con la rappresentanza legale in altri Stati,
- Garantire una **transizione graduale** verso il Cantone al termine della procedura o dell'attribuzione alla procedura ampliata, in particolare il passaggio dei chiarimenti, comprese le raccomandazioni sulle misure speciali di protezione e di sostegno.

---

<sup>197</sup> Vedi in particolare UNHCR, *Sain & sauf: ce que les Etats peuvent faire pour garantir l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe*, ottobre 2014.

<sup>198</sup> FRA, *Tutela dei minori privati delle cure genitoriali (2014)*, p. 68 sgg.

<sup>199</sup> CDOS, *Recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, maggio 2016, p. 39 sgg.

<sup>200</sup> Cfr. a questo riguardo CDOS, *Recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, maggio 2016, p. 42; così come nel dettaglio FRA, *Tutela dei minori privati delle cure genitoriali (2014)*, p. 86 sgg.

## D. Quadro personale

### 1. Requisiti

#### 1.1 Requisiti dei rappresentanti legali

In considerazione dell'importanza degli interessi giuridici in gioco nella procedura d'asilo e della sua complessità e rapidità, una **formazione adeguata e delle competenze pratiche** sono essenziali per garantire che i RL siano effettivamente in grado di salvaguardare gli interessi dei richiedenti l'asilo conformemente alla legge; e questo garantendo la qualità e le competenze necessarie, nonché facilitando la cooperazione con la SEM e il corretto svolgimento della procedura.<sup>201</sup>

In linea con la dottrina e la giurisprudenza attuali, l'UNHCR raccomanda che, in aggiunta ad un diploma universitario in giurisprudenza (lic. iur. o MLaw), basato in linea di principio su un BLaw (vedi Art. 102i cpv. 4 LAsi e il capitolato d'oneri), siano presenti le seguenti **conoscenze specifiche**:

- Conoscenze specifiche in diritto e diritto procedurale (diritto internazionale in materia di profughi; diritti dell'uomo; diritto europeo in materia di asilo, in particolare diritto riguardante la procedura Dublino; diritto costituzionale e amministrativo svizzero, diritto svizzero in materia di asilo e diritto degli stranieri);
- Conoscenze riguardo la ricerca e l'utilizzo di informazioni concernenti i paesi di origine;
- Gestione di mandati;
- Capacità di comunicazione interculturale;
- Capacità di identificare e rapportarsi con persone con esigenze particolari;
- Ottime conoscenze orali e scritte delle lingue della procedura, buone conoscenze di un'altra lingua nazionale e dell'inglese.

L'UNHCR si rallegra che il capitolato d'oneri richieda un'**esperienza** minima di tre mesi, rispettivamente sei mesi,<sup>202</sup> raccomanda tuttavia di avvicinarsi progressivamente alle condizioni previste per la procedura di ricorso, le quali richiedono un anno di esperienza professionale

---

<sup>201</sup> Conformemente alla prassi del TF relativa agli articoli 29 cpv. 3 e 32 cpv. 2 Cst. (rispettivamente nell'Art. 4a Cst.), lo scopo è quello di consentire all'imputato, assistito da un avvocato d'ufficio, di beneficiare di una difesa competente, affiatata ed efficace. Qualora le autorità dovessero tollerare erroneamente che il difensore d'ufficio trascuri gravemente i doveri impostigli dalla sua professione e dalle sue funzioni a danno dell'imputato, una violazione dei doveri di difesa garantiti dalla Costituzione e dalla CEDU può essere constatata, cfr. DTF 126 I 194, 22 luglio 1999, p. 198 sgg., consid. 3d; DTF 120 Ia 48, 22 febbraio 1999, p. 51, consid. 2b/bb, con riferimenti in ciascun caso alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>202</sup> SEM, Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 16 sgg.

principale (Art. 102m LAsi, Art. 53 OAsi 1).<sup>203</sup> Anche quando il/la RL dispone di una patente di avvocato, sono richieste delle conoscenze specifiche e aggiornate in materia di diritto d'asilo così come un'esperienza pratica nel settore.<sup>204</sup>

L'UNHCR si rallegra degli sforzi messi in atto per offrire delle formazioni a livello universitario per la tutela giuridica nel settore dell'asilo.<sup>205</sup>

## 1.2 Requisiti per la consulenza

Il profilo richiesto per essere ammessi a fornire consulenza è definito dalla legge in modo ancora meno chiaro rispetto a quello della rappresentanza legale.<sup>206</sup> Al fine di garantire che i richiedenti l'asilo siano correttamente e adeguatamente informati, consigliati e, se necessario, messi in contatto con altri servizi specializzati, e che sia messa in atto una buona cooperazione con la rappresentanza legale, si raccomanda un diploma universitario con orientamento sociale. Sono almeno necessarie **competenze del settore del sociale, una conoscenza approfondita** della procedura d'asilo e del settore della migrazione e un'adeguata **esperienza di consulenza**. Come per la rappresentanza legale, sono necessarie capacità nella comunicazione interculturale, e capacità nell'identificare e rapportarsi con persone con esigenze particolari. In considerazione della complessità della nuova procedura d'asilo svizzera, una formazione scolastica conclusa è di grande importanza.

## 2. Competenze personali

La rappresentanza legale e la consulenza richiedono un alto grado di resilienza, **capacità di gestire i conflitti, senso di responsabilità, affidabilità**, compreso l'essere incensurato, e capacità di auto-riflessione. Rappresentanza legale e consulenza si basano sui principi dei diritti dell'uomo e sulla protezione internazionale dei rifugiati e combinano l'impegno per gli interessi dei richiedenti l'asilo e **l'empatia con la distanza professionale**.

## 3. Formazione, introduzione e perfezionamento

I nuovi rappresentanti legali e consulenti sono formati e iniziati al loro lavoro da **rappresentanti legali con pluriennale esperienza** che possiedono, senza eccezioni, tutti i requisiti per

---

<sup>203</sup> Vedi anche CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015), p. 3; in riferimento ai requisiti per l'assistenza legale gratuita vedi nel dettaglio: Kneer/Sonderegger, Die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung im Asylbeschwerdeverfahren, ASYL 2/2017, p. 11-21.

<sup>204</sup> Durante la valutazione della fase di test, è stato constatato che il profilo professionale dei RL assegnati si distanzia molto da quello dei RL di libera scelta: CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015), p. 3.

<sup>205</sup> Vedi in particolare il programma del CAS « Représentation juridique dans la procédure d'asile » delle Università di Berna, Neuchâtel e Friburgo in collaborazione con il Centre de droit des migrations (CDM) e dell'Institut de droit européen dell'Università di Friburgo, [www.unifr.ch/go/cas-asylum](http://www.unifr.ch/go/cas-asylum).

<sup>206</sup> Cfr. Art. 102i cpv. 3 LAsi: « Sono ammesse a fornire consulenza le persone che svolgono per professione attività di consulenza dei richiedenti l'asilo ».

richiesti per l'esercizio della professione.<sup>207</sup> Nell'assistere i nuovi arrivati, questi si basano sulle loro conoscenze ed esperienze che vanno al di là dei requisiti di qualificazione obbligatoria. Una **crescente responsabilità** viene gradualmente trasferita ai nuovi rappresentanti legali e consulenti nell'ambito della formazione e dell'introduzione. Questo periodo non dovrebbe essere inferiore a sei mesi per le persone che lavorano per la prima volta in questo settore (vedi sopra, *Requisiti*). I dipendenti con esperienza pluriennale sono sempre a disposizione per domande e riscontri. Al fine di essere in linea con la giurisprudenza e la dottrina attuali, l'offerente sviluppa progetti per il perfezionamento del personale, facendo ricorso a corsi di perfezionamento e scambio di conoscenze tra i fornitori di prestazioni (Vedi sotto, *Coordinamento*, e *Garanzia della qualità*).<sup>208</sup>

## 4. Supervisione, intervizione e coaching di gruppo

La rappresentanza legale e la consulenza sono delle **attività onerose** a livello psicologico, ma anche fisico, considerata la grande responsabilità e l'alto livello di stress che comportano.<sup>209</sup> Il/la RL dovrebbe quindi avere l'opportunità di avere accesso a supervisione, intervizione e coaching di gruppo e ricevere supporto costante per lo sviluppo di strategie di demarcazione interna ed esterna e nella gestione dello stress.<sup>210</sup>

## 5. Imparzialità e indipendenza personale

L'indipendenza non è solo un requisito organizzativo, ma concerne anche la persona del/la consulente e del/la personale rappresentante legale. Per gli avvocati, questo principio è espressamente sancito dall'Art. 12 lett. b LLCA, secondo il quale ogni avvocato deve esercitare la propria attività professionale « in piena indipendenza, a proprio nome e sotto la propria responsabilità ». Questo si applica per analogia anche ai RL senza patente di avvocato, nonché ai consulenti, in considerazione della loro attività a sostegno della rappresentanza legale.<sup>211</sup> Questo significa che non possono svolgere la loro attività per conto delle autorità e che non vi possono essere relazioni strette che potrebbero influire sulla completa indipendenza. L'indipendenza deve quindi esistere non solo in modo oggettivo, ma anche nella **percezione soggettiva dei richiedenti l'asilo**.<sup>212</sup> La loro attività può essere efficace solo se i RL sono in grado di sviluppare la fiducia nell'equità del processo. I rappresentanti legali e i consulenti che

---

<sup>207</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 17.

<sup>208</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 17; *convention de prestation*, p. 10.

<sup>209</sup> Cf. *à ce sujet les résultats dans l'évaluation*, CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto intermedio* (2014), p. 11 sgg.

<sup>210</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 17; CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo* (2015), p. 4.

<sup>211</sup> SEM, *Fragen-Antwortenkatalog zur Ausschreibung: Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren 2018*, p. 25: « Die allgemeinen Berufsregeln wie die Pflicht zur sorgfältigen und gewissenhaften Berufsausübung sowie jene zur Vermeidung von Interessenkonflikten gelten jedoch sinngemäss auch für die Rechtsvertretung des Leistungserbringers. »; Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 2/2016, p. 16 sgg.

<sup>212</sup> Vedi ad esempio Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 13 sgg.



agiscono « in modo dissuasivo » o in modo neutrale, sono percepiti come delegati statali, il che suscita sfiducia tra i richiedenti l'asilo e compromette l'efficacia delle attività.<sup>213</sup> La RL e la consulenza devono quindi essere imparziali e personalmente indipendenti e non possono impegnarsi in attività che, in apparenza, sembrerebbero incompatibili con i requisiti della loro posizione. Prima di assumere un mandato, e anche durante il mandato, essi verificano che sia garantita l'indipendenza per l'esercizio del mandato e che non vi siano conflitti di interesse. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata ad **eventuali pregiudizi nei singoli casi**, derivanti dall'origine etnica, dalle opinioni politiche o dalle convinzioni religiose. Qualsiasi azione che possa sollevare dubbi sull'indipendenza e l'imparzialità dovrebbe essere evitata.<sup>214</sup> Per quanto riguarda i compiti corrispondenti dal punto di vista organizzativo, si veda di seguito.

## 6. Obblighi di comportamento

I rappresentanti legali svolgono la loro attività in modo **professionale e oggettivo**, in tutta coscienza e secondo lo stato attuale della dottrina, della prassi e della giurisprudenza **a beneficio e nell'interesse dei richiedenti l'asilo** e rispettando il dovere di diligenza previsto dalle norme deontologiche e professionali degli avvocati che sono applicabili per analogia.<sup>215</sup> In linea di principio, questo vale anche per i consulenti.

Nei loro **rapporti con autorità, tribunali e altri soggetti**, i consulenti e i rappresentanti legali devono comportarsi in modo educato e rispettoso, mantenendo la giusta distanza professionale e rispettando il ruolo delle loro controparti.<sup>216</sup> Sono tenuti a adottare, nell'ambito della legislazione, tutte le misure legittime necessarie per salvaguardare gli interessi dei richiedenti l'asilo.<sup>217</sup>

**Buone pratiche:** La Guida pratica riguardante i compiti e i ruoli nella collaborazione tra la SEM e i rappresentanti giuridici prevede che: « I collaboratori della SEM e della rappresentanza giuridica si comunicano mutualmente, con celerità e trasparenza, le

<sup>213</sup> Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 13; Costello/Kaytaz, *Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva*, giugno 2013, p. 22 sgg.

<sup>214</sup> Cfr. inoltre Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 23: « Die anwaltliche Unabhängigkeit ist stets zu wahren sowie gegenüber der Mandantschaft zu kommunizieren. »

<sup>215</sup> SEM, *Fragen-Antwortenkatalog zur Ausschreibung: Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren 2018*, p. 25: « Die allgemeinen Berufsregeln wie die Pflicht zur sorgfältigen und gewissenhaften Berufsausübung sowie jene zur Vermeidung von Interessenkonflikten gelten jedoch sinngemäss auch für die Rechtsvertretung des Leistungserbringers. »; Kälin/Frei, *Gutachten zum Rechtscharakter* (2015), p. 23; Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 2/2016, p. 16.

<sup>216</sup> L'obbligo di diligenza e di serietà ai sensi dell'Art. 12 lett. a LLCA si applica anche nei confronti di tribunali, autorità, controparti e del pubblico, cfr. DTF 130 II 270, 18. giugno 2004, consid. 3.2; Art. 8 Norme deontologiche della Federazione Svizzera degli Avvocati: « Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte treten den Behörden gegenüber mit dem gebotenen Anstand auf und erwarten die gleiche Haltung ihnen gegenüber. »; vedi anche SEM, Guida, p. 4.

<sup>217</sup> Vedi quanto riportato di seguito in Orientamento delle attività; cfr. inoltre Art. 8 Norme deontologiche della Federazione Svizzera degli Avvocati: « Egli intraprende tutti i passi legali necessari alla tutela degli interessi del suo cliente. »

fasi procedurali e gli accertamenti svolti nel quadro della rispettiva funzione e del rispettivo incarico ». <sup>218</sup> Così come: « I collaboratori della SEM e della rappresentanza giuridica adottano un comportamento adeguato, mantengono le debite distanze e operano con competenza. Il loro atteggiamento e il loro abbigliamento riflettono la loro professionalità come anche il dovuto rispetto e la dovuta considerazione nei riguardi dei richiedenti l'asilo » <sup>219</sup>

Allo stesso modo, nei loro **rapporti con i richiedenti l'asilo**, i RL e i consulenti adottano un atteggiamento **educato e rispettoso**, mantenendo la giusta distanza professionale. In nessun caso devono sfruttare la situazione dei richiedenti l'asilo. Qualsiasi **remunerazione e accettazione di regali è vietata**. <sup>220</sup> Secondo il capitolato d'onori, consulenti e RL sono inoltre guidati dall'imparzialità, garantiscono il rispetto della dignità umana e restano neutrali in questioni di natura religiosa o relative alla politica d'asilo. <sup>221</sup> Quest'ultimo punto deve essere interpretato alla luce della libertà di espressione e dell'obbligo dell'avvocato di rappresentare pienamente gli interessi dei richiedenti l'asilo. Le dichiarazioni pubbliche non devono ledere gli interessi dei richiedenti l'asilo e devono rimanere obiettive. <sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> SEM, Guida, p. 5.

<sup>219</sup> SEM, Guida, p. 5.

<sup>220</sup> A questo riguardo vedi inoltre SEM, Capitolato d'onori consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 27: « L'offerente e il committente si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie per evitare casi di corruzione, affinché in particolare non vengano offerti o accettati doni o altri vantaggi ».

<sup>221</sup> SEM, Capitolato d'onori consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018, p. 8.

<sup>222</sup> Cfr. a questo riguardo DTF 2A.151/2003, 31 luglio 2003, consid. 2.2 e DTF 2A.191/2003, 22 gennaio 2004, consid. 5.3: « Das eidgenössische Anwaltsgesetz zählt die Berufspflichten des Anwalts in den Art. 12 und 13 auf. Es enthält weder eine explizite Regelung über das Verhalten des Anwalts bei Erklärungen gegenüber den Medien bzw. der Öffentlichkeit noch ausdrückliche Anweisungen für den Umgang des Anwalts mit den Behörden. Art. 12 lit. a BGFA schreibt jedoch im Sinn einer Generalklausel vor, der Anwalt habe seine Tätigkeit sorgfältig und gewissenhaft auszuführen. [...] Art. 12 lit. a BGFA zielt somit nicht nur auf das Verhältnis zwischen Anwalt und Klient ab, sondern will auch den Umgang des Anwalts mit den Behörden – der auch die Behördenkritik mittels Medien umfasst – regeln. »

## E. Quadro organizzativo

### 1. Locali

Per motivi di riservatezza e di protezione dei dati (vedi quanto sopra), la consulenza e la rappresentanza legale necessitano di locali nei quali si possa svolgere un **colloquio tranquillo e riservato**. Questi spazi devono altresì garantire che lo **scambio di documenti** possa avvenire **senza problemi**, e in particolare **escludere l'ascolto** da parte di terzi non coinvolti nella discussione.<sup>223</sup> Questo significa inoltre che due colloqui diversi non possono svolgersi in parallelo nella stessa stanza e che non si possono tenere colloqui in sale d'attesa o in altre aree pubbliche o semipubbliche.

La SEM si impegna a mettere gratuitamente a disposizione ai fornitori di prestazioni dei locali nei CFA.<sup>224</sup> Se da un lato i locali dei CFA possono facilitare l'accesso alla consulenza e alla rappresentanza legale, dall'altro possono anche dare l'impressione di una mancanza di imparzialità e indipendenza.<sup>225</sup> Al fine di non compromettere l'instaurazione di un rapporto di fiducia, si dovrebbe cercare di ottenere la **massima suddivisione** possibile degli **spazi**, come ad esempio la messa a disposizione di un **edificio autonomo** – o per lo meno **un'ala di un edificio** – che sia chiaramente riconoscibile anche dall'esterno come appartenente alla rappresentanza legale. Come separazione minima necessaria, gli spazi di lavoro dovrebbero essere previsti su piani diversi.<sup>226</sup> Al fine di preservare l'autonomia e la protezione dei dati, l'accesso ai locali dovrebbe essere controllabile dal fornitore di prestazioni e **non essere accessibile autonomamente al personale della SEM**.

Per la **consulenza presso gli alloggi privati**, sarà garantita la privacy dei richiedenti l'asilo così come i principi della protezione dei dati e della riservatezza tra consulenza, rappresentanza legale e richiedenti l'asilo. Questo richiede in particolare la messa a disposizione di locali adeguati.<sup>227</sup>

---

<sup>223</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren* (2012), p. 54.

<sup>224</sup> Cfr. SEM, *Capitolato d'onere consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018*, p. 18 sgg.; così come Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 18.

<sup>225</sup> CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto intermedio* (2014), p. 10: « Nel corso dei focus group, una rilevante minoranza di richiedenti l'asilo ha osservato come le autorità e la rappresentanza legale lavorino nello stesso edificio e che loro quindi, in quanto richiedenti l'asilo, si chiedono se la rappresentanza legale agisca nel loro interesse. »; Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 18 sgg.

<sup>226</sup> Una separazione fisica chiara è stata anche richiesta nel quadro della procedura di consultazione, cfr. Consiglio federale, *Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo. (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014*, 14.063, FF 2014 7771, 7833; Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 18 sgg.

<sup>227</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren* (2012), p. 63.

## 2. Accessibilità

Come espressamente sancito dall'Art. 52a cpv. 1 OAsi 1, durante il soggiorno nei centri della Confederazione, all'aeroporto o dopo l'assegnazione ai Cantoni, i richiedenti l'asilo hanno accesso a una consulenza e una rappresentanza legale in vista dell'espletamento delle procedure d'asilo. L'efficacia dell'accesso è garantita solo se il/la RA può **facilmente accedere agli spazi** assegnati alla consulenza e alla rappresentanza legale.<sup>228</sup> Un accesso senza barriere architettoniche ai locali consente inoltre ai RA disabili di incontrare i RL.

**Buone pratiche:** Nella fase di test di Zurigo, la consulenza ha dimostrato di essere un punto di contatto facilmente accessibile, permettendo così di risolvere problemi e di concordare incontri con la rappresentanza legale. L'accesso gratuito alla consulenza e alla rappresentanza legale, senza controllo e, in ogni caso, senza perquisizioni fisiche si è dimostrato necessario e comprovato per mantenere il rapporto di fiducia. Nei casi eccezionali in cui delle misure di sicurezza dovessero essere necessarie, queste dovranno essere slegate da quelle della SEM.<sup>229</sup>

Al fine di garantire l'accesso in qualsiasi momento, anche in tempi brevi, indipendentemente dal luogo di soggiorno (ad esempio anche in caso di assegnazione ad un centro isolato), sono necessari locali facilmente accessibili e senza barriere architettoniche (vedi sopra).<sup>230</sup> Quando gli uffici e gli alloggi sono ubicati in località distanti fra di loro, è stato dimostrato che un servizio di navetta gratuito può essere una buona soluzione per mantenere un'accessibilità alla rappresentanza legale.

In particolare, nella procedura ampliata, è importante che i consultori giuridici siano facilmente accessibili tramite trasporti pubblici, in modo che i RA possano beneficiare dei servizi offerti presso questi consultori senza grandi difficoltà. Allo stesso tempo, i richiedenti l'asilo non sono generalmente in grado di pagare le spese di viaggio. È quindi positivo che, nella procedura ampliata, le eventuali spese di viaggio sostenute dai RA per raggiungere i consultori giuridici durante le fasi procedurali rilevanti per la decisione saranno sostenute dai consultori e compensate dalla SEM come parte dell'indennizzo forfettario.<sup>231</sup>

I richiedenti l'asilo che non possono accedere agli uffici per motivi personali (ad esempio età, handicap, malattia, gravidanza, obblighi legati alla cura dei bambini o altre circostanze) sono

<sup>228</sup> Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung* (2015), p. 36 sgg.

<sup>229</sup> Vedi a contrario SEM, *Fragen-Antwortenkatalog zur Ausschreibung: Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren 2018*, p. 9: « Es ist möglich, dass die Asylsuchenden am Sicherheitspersonal vorbeigehen müssen um zum Leistungserbringer zu gelangen. »

<sup>230</sup> Cfr. anche UNHCR, *Recommandations sur les modifications de l'OA 1, de l'OA 2 et de l'OERE*, novembre 2017, p. 18.

<sup>231</sup> Cfr. SEM, *Ammissione alla consulenza e alla rappresentanza legale nella procedura ampliata* (Art. 102I nLAsi), 16 luglio 2018, p. 7.

**visitati** dai consulenti e dai rappresentanti legali. L'accesso ai richiedenti l'asilo nei CFA, nel rispetto della loro privacy, assicura che la consulenza e la rappresentanza legale possano contattarli a corto termine.<sup>232</sup> Un ufficio nei CFA, all'interno o vicino all'ala che ospita i richiedenti l'asilo, può facilitare un accesso senza ostacoli (vedi sopra, *Locali*).

Il trasferimento ad un **centro federale d'asilo senza funzione procedurale (CFA s. fp)** non deve intralciare i contatti fra RA e consulenza e rappresentanza legale. Va quindi accolto con favore il fatto che i RA abbiano un accesso facilitato alla consulenza e alla rappresentanza legale grazie all'obbligo di fornire un accesso quotidiano a questi servizi nei CFA s. fp. A questo proposito tuttavia, il capitolato d'oneri prevede che le mansioni siano svolte dai RL presenti, il che significa che sono necessari dei avvicendamenti periodici.<sup>233</sup> Poiché in linea di principio si dovrebbero evitare avvicendamenti (vedi sopra, *Continuità*), in particolare se questi rischiano di creare inconvenienti, il/la RA dovrebbe in linea di principio essere trasferito/a ad un CFA s. fp solo dopo la scadenza dei termini di ricorso. In ogni caso, il/la RL dovrebbe essere immediatamente informato di un trasferimento imminente e dovrebbe avere l'opportunità di chiarire i punti in sospeso con il/la RA e riferire alla SEM qualsiasi elemento che si opponga a un trasferimento. Un trasferimento non dovrebbe essere effettuato in particolare nel caso di RMNA e di altre persone particolarmente vulnerabili (vedi sopra: *Ulteriori particolarità della procedura Dublino*).

La presenza fisica della consulenza e della rappresentanza legale non è prevista nel caso di assegnazione ad un **centro speciale** (Cesp). Il capitolato d'oneri indica che in questo caso quasi tutte le comunicazioni possono essere svolte mediante videotrasmissione.<sup>234</sup> Una comunicazione mediante videotrasmissione può tuttavia limitare considerabilmente l'accesso alla protezione legale e non sostituisce in linea di principio la presenza fisica di un consulente o di un/a RL. In particolare, la discussione riservata dei documenti dei mezzi di prova o la raccolta delle firme necessarie, sono più complicate, e tecnicamente complesse, in quanto bisogna ricorrere a degli interpreti.

L'UNHCR raccomanda quindi che i RA abbiano diritto ad essere sentiti e ad ottenere un colloquio con il/la RL **prima del trasferimento** ad un centro speciale. L'UNHCR raccomanda inoltre che delle disposizioni amministrative e tecniche riguardanti la videotrasmissione siano prese al fine di garantire, in qualsiasi momento e per entrambi le parti, una comunicazione accessibile e riservata, in assenza di terzi (in modo particolare della SEM). Nel caso in cui una tale comunicazione non dovesse essere sufficiente, il/la RA nel centro speciale viene **incontrato/a personalmente** nonostante il fatto che il centro si trovi in una zona isolata, o convocata in un CFA s. fp. Può inoltre essere presa in considerazione la creazione di un servizio di picchetto offerto dal fornitore di prestazioni ubicato nelle vicinanze del centro speciale, che assume temporaneamente la consulenza e la rappresentanza legale. In caso di trasferimento per un appuntamento nel CFA c. fp, tempo sufficiente deve essere concesso prima e dopo il colloquio con il/la RL (vedi sopra, *Misure disciplinari e centri speciali*).

---

<sup>232</sup> Cfr. Art. 3 cpv. 2 lett. e Ordinanza del DFGP.

<sup>233</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 10.

<sup>234</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 7.

### 3. Riservatezza, protezione dei dati e obbligo di informazione

La responsabilità della riservatezza e della protezione dei dati non spetta solo ai singoli consulenti e rappresentanti legali, ma anche ai rispettivi fornitori di prestazioni e consulenti giuridici. Questi forniscono **l'infrastruttura e le risorse necessarie**, in particolare, armadietti con serrature, precauzioni di sicurezza dei dati e opzioni di crittografia, e definiscono **responsabilità e procedure a riguardo**.<sup>235</sup>

Ai sensi dell'Art. 102i cpv. 5 LAsi, il fornitore di prestazioni e la SEM si scambiano regolarmente informazioni. Anche l'OAsi 1 prevede che fra i consulenti giuridici e la SEM ci sia uno scambio regolare informazioni nell'ambito della procedura ampliata (Art. 52k OAsi 1). Questo vale anche nel contesto dei rapporti contrattuali. I fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici sono pertanto tenuti a rispettare le disposizioni vincolanti in materia di protezione dei dati. Questo significa in particolare che le informazioni scambiate non devono contenere **nessun dato personale**.<sup>236</sup> Al fine di garantire l'indipendenza, lo scambio è ridotto alle informazioni assolutamente necessarie per verificare il rispetto delle condizioni contrattuali. Per colmare le conseguenti lacune nel controllo, l'UNHCR raccomanda una garanzia di qualità interna ed esterna, nonché un meccanismo indipendente di controllo e di ricorso (vedi sotto).

### 4. Mezzi di lavoro e gestione delle conoscenze

I fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici forniscono ai consulenti e ai rappresentanti legali tutti gli strumenti necessari affinché questi possano svolgere i loro compiti con la qualità necessaria e adempiere ai loro obblighi di diligenza. I fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici dispongono di un sistema di **gestione delle conoscenze** professionale e sistematico. In cooperazione l'uno con l'altro, forniscono ai rappresentanti legali l'accesso alla ricerca sui paesi d'origine, sulla giurisprudenza e sulla dottrina, nonché a documenti e materiali rilevanti.<sup>237</sup> Collaboratori esperti e altri specialisti sono a disposizione per una consultazione.<sup>238</sup>

**Informazioni** aggiornate, affidabili e complete sui **paesi di origine** dei richiedenti l'asilo e sui paesi terzi costituiscono una base importante per una rappresentanza legale completa. I fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici garantiscono che i RL abbiano accesso a informazioni indipendenti e aggiornate. In questo modo i RL possono utilizzare queste informazioni specifiche durante il loro lavoro, da un lato, per porre domande mirate durante interrogazioni, colloqui e audizioni, e dall'altro per includere queste informazioni nei loro pareri e ricorsi.

---

<sup>235</sup> Devono essere rispettati i principi generali della protezione dei dati ai sensi degli Art. 4 e seguenti LPD. In particolare, il principio della sicurezza dei dati ai sensi dell'Art. 7 LPD prevede che i dati personali devono essere protetti contro ogni trattamento non autorizzato, mediante provvedimenti tecnici ed organizzativi appropriati; SEM, *Capitolato d'onere consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 6 sgg; Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren (2012)*, p. 63.

<sup>236</sup> Cfr. Art. 12 LPD.

<sup>237</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren (2012)*, p. 30.

<sup>238</sup> Cfr. quanto riferito sopra riguardo al principio del doppio controllo.

## 5. Coordinamento

Come già menzionato in precedenza, il coordinamento all'interno e fra i diversi fornitori di prestazioni, consultori giuridici e altri rappresentanti legali contribuisce in modo significativo al rispetto dell'unità della dottrina e alla parità di trattamento dei richiedenti l'asilo, nonché alla qualità e all'efficienza. Va sottolineato con soddisfazione che, anche questo elemento, è stato espressamente incluso nelle basi legali (cfr. Art. 102i cpv. 5 LAsi; Art. 52a cpv. 3 OAsi 1). I fornitori di prestazioni e i consultori giuridici promuovono una stretta ed efficiente cooperazione e coordinamento tra tutti gli attori coinvolti. Lo scambio tra i collaboratori delle singole organizzazioni e sedi deve essere incoraggiato e promosso a tutti i livelli, in particolare dai responsabili tecnici, tra i diversi fornitori di prestazioni nei CFA, e tra i consultori giuridici e i fornitori di prestazioni dei CFA, nonché specificamente per le persone di fiducia. Al fine di garantire uno standard uniforme a livello nazionale, sono necessari **incontri strutturati, regolari e all'occorrenza spontanei**, con il coinvolgimento, se necessario, di esperti esterni. A tal fine la consulenza e la rappresentanza legale dovrebbero:

- Prendere parte regolarmente ad incontri di coordinamento e scambio,
- Contribuire a riunioni e a gruppi di lavoro *ad hoc* portando le proprie esperienze e le conoscenze,
- Condividere in forma anonima le decisioni e le sentenze pertinenti, mantenersi costantemente aggiornati sui cambiamenti significativi e su sviluppi attuali nella pratica, nonché sviluppare e condividere congiuntamente documenti giuridici di riferimento, ad esempio attraverso una piattaforma di scambio.

Saranno inoltre creati forum appropriati per **il coordinamento tra la SEM, i fornitori di prestazioni ed i consultori giuridici** (cfr. Art. 102i cpv. 5 LAsi; vedi sotto *Pianificazione*).

## 6. Struttura del personale e ripartizione dei compiti

Al fine di garantire una consulenza e una rappresentanza legale appropriate all'interno delle singole organizzazioni di consulenza, saranno definite con **chiarezza** le relative **responsabilità**.

Come indicato nel capitolato d'oneri, ogni fornitore di prestazioni deve designare un rappresentante legale di professione e un sostituto in qualità di **responsabile tecnico**, a cui competono la formazione, il coaching dei collaboratori nonché la garanzia della qualità nei settori della rappresentanza legale e della consulenza.<sup>239</sup> I responsabili tecnici sono persone altamente qualificate che devono soddisfare, senza eccezioni, tutti i requisiti richiesti per essere nominati rappresentanti legali. Dispongono inoltre di un'esperienza professionale pluriennale nella rappresentanza legale di richiedenti l'asilo (almeno tre anni secondo il capitolato d'oneri) e nella gestione di un team di consulenza legale. I responsabili tecnici sono concepiti per fungere da persone di contatto centrali con la SEM per tutti gli aspetti non esclusivamente

<sup>239</sup> SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 17.

legati alla pianificazione e avere corrispondenti responsabilità di gestione anche all'interno del fornitore di prestazioni. A contrario di quanto suggerisce il suo nome, il « **Single Point of Contact** » è concepito come un interlocutore essenziale per le questioni operative e amministrative, in particolare per la gestione della pianificazione.<sup>240</sup>

Ci dovrebbe sempre essere un **rapporto equilibrato** fra collaboratori nuovi e collaboratori con esperienza.<sup>241</sup> Questo è particolarmente necessario per garantire una formazione adeguata e per rispettare il **principio del doppio controllo**. Inoltre, dovrebbe essere garantito un rapporto equilibrato tra consulenti e rappresentanti legali di sesso femminile e maschile, in particolare al fine di soddisfare i requisiti legali relativi a richieste basate su considerazioni di genere. È inoltre essenziale **disporre di un organico corrispondente al carico di lavoro**.<sup>242</sup>

## 7. Pianificazione

**Un'attenta e lungimirante pianificazione** delle date per la consulenza e la rappresentanza legale ha un impatto importante sulla capacità di fornire servizi di alta qualità in conformità con la legge. Per questo motivo, la pianificazione di scadenze realistiche svolge un ruolo fondamentale per il successo della nuova procedura.

I termini minimi previsti dalla legge e dall'ordinanza sono estremamente brevi. Questo vale non solo per la notifica della bozza di decisione che prevede un termine di 24 ore per la presentazione di un parere nell'ambito della procedura celere (Art. 52d OAsi 1), ma anche per la comunicazione delle altre date delle fasi procedurali a cui il/la RL è tenuto a partecipare e delle date per le audizioni e per concessione del diritto di essere sentiti, che prevedono dei termini di uno, rispettivamente due, giorni lavorativi (Art. 52c OAsi 1). Inoltre, i termini di dieci giorni lavorativi previsti dalla procedura ampliata (Art. 52i OAsi 1) possono presentare grandi sfide a seconda delle dimensioni dei consultori giuridici. A questo proposito, va sottolineato, come punto positivo, che tali date devono comunque essere **comunicate tempestivamente dopo la loro fissazione**.

**Buone pratiche:** Nel corso della fase di test di Zurigo, il fornitore di prestazioni e la SEM si sono accordati su termini di preavviso al fine di agevolare la situazione. Di norma, le bozze sono state annunciate con tre o quattro giorni di anticipo, compresa la notifica del tipo di decisione. Per le audizioni è stato concordato un termine di preavviso compreso tra cinque e dodici giorni.<sup>243</sup>

<sup>240</sup> Cfr. SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 18.

<sup>241</sup> Cfr. SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 8.

<sup>242</sup> Cfr. SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 8, 10.

<sup>243</sup> Cfr. von Wattenwyl, *Das neue Asylverfahren in der Neustrukturierung: Herausforderungen und prospektiver Blick*, ASYL 1/2019, p. 3.



Anche con queste misure, resta difficile garantire una pianificazione senza intoppi, soprattutto in situazioni caratterizzate da un numero elevato di domande. Affinché consulenza e rappresentanza legale possano adempiere al loro obbligo di fornire un lavoro di qualità, è necessario un **coordinamento tempestivo e basato sulla cooperazione** nelle date previste. D'altro canto, in caso di forte carico di lavoro e di situazioni particolari possono essere **richieste proroghe dei termini**.

Anche sul piano interno, i fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici devono garantire che consulenti e rappresentanti legali abbiano **tempo e risorse sufficienti** per preparare e svolgere il loro lavoro secondo le **particolarità di ogni singolo caso**, e questo **a prescindere dalla remunerazione forfettaria**.

## 8. Condizioni di lavoro e tutela degli impiegati

Come evidenziato in precedenza (vedi sopra, *Supervisione, intervizione e coaching di gruppo*), la consulenza e la rappresentanza legale sono attività psicologicamente e fisicamente impegnative date la grande responsabilità e dell'alto livello di stress.<sup>244</sup> Condizioni di lavoro sane ed equilibrate sono quindi di fondamentale importanza se si vuole che i consulenti e i rappresentanti legali siano in grado di svolgere i loro compiti in modo esaustivo. I fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici adottano pertanto **tutte le misure** necessarie per **assicurare e migliorare la protezione della salute** dei propri dipendenti e per **garantire la salute fisica e mentale**.<sup>245</sup> Come accennato in precedenza, la supervisione, l'intervisione e il coaching di gruppo possono inoltre contribuire a mantenere viva la motivazione e il rendimento dei consulenti e dei rappresentanti legali, e dovrebbero dunque essere offerti in modo proattivo. Sondaggi tra i collaboratori possono aiutare a individuare tempestivamente sviluppi negativi, pressioni e problemi.<sup>246</sup>

## 9. Gestione della qualità

In considerazione dei massimi interessi giuridici coinvolti nelle procedure d'asilo e della **scarsa tolleranza per gli errori** di lavoro che ne consegue, **provvedimenti volti a garantire la qualità** sono essenziali per poter assicurare una consulenza e una rappresentanza legale di alta qualità.<sup>247</sup> La gestione della qualità è una componente importante per garantire il rispetto dei requisiti legali e convenuti e per intraprendere eventuali adeguamenti attraverso un monitoraggio continuo.

<sup>244</sup> Cfr. a questo riguardo i risultati della valutazione, CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto intermedio (2014), p. 11 sgg.

<sup>245</sup> Cfr. Art. 2 Ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro.

<sup>246</sup> CSDU, Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015), p. 4 sgg.

<sup>247</sup> A questo riguardo vedi anche Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 1/2016, p. 11; CFM, *Restructuration du domaine de l'asile. Recommandations*, 26 septembre 2017, p. 11.

Al fine di garantire la qualità, si raccomanda di adottare un **piano completo di gestione della qualità**, che comprenda anche una sufficiente capacità di attuazione. Questo non va solo a vantaggio dei richiedenti l'asilo, del personale della SEM, dei consulenti e dei rappresentanti legali, ma anche della **trasparenza** e del **rafforzamento della fiducia** nei confronti della società e contribuisce all'accettazione della procedura d'asilo all'esterno. La gestione della qualità ha quindi una componente interna ed una esterna.<sup>248</sup>

## 9.1 Componente interna della gestione della qualità

L'UNHCR accoglie con favore il fatto che i fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici autorizzati siano stati espressamente obbligati dalla legge a **garantire la qualità necessaria per l'espletamento delle procedure d'asilo**.<sup>249</sup> Anche nel capitolato d'onere sono stati inclusi alcuni elementi di garanzia della qualità, come ad esempio misure di formazione e perfezionamento professionale adeguate, un rapporto equilibrato tra personale nuovo ed esperto e un organico in linea con il carico di lavoro, nonché un adeguato coordinamento tra i fornitori di prestazioni.<sup>250</sup>

Ulteriori standard di base per l'assicurazione interna della qualità da un punto di vista organizzativo sono, in particolare: la documentazione delle attività, le riunioni periodiche all'interno del team e l'utilizzo di materiale di lavoro regolarmente aggiornato e linee guida standardizzate.<sup>251</sup> Il principio del doppio controllo è generalmente raccomandato per garantire la qualità dei ricorsi.<sup>252</sup> La promozione e il controllo della qualità avviene anche nell'ambito del rapporto di lavoro. Questo dovrebbe essere attuato, tra le altre cose, attraverso processi di lavoro e responsabilità chiaramente strutturati e un regolare e dettagliato riscontro.<sup>253</sup>

Al fine di garantire la qualità interna, potrebbero inoltre essere resi disponibili dei questionari standardizzati, in varie lingue, per valutare la soddisfazione dei RL, che possono essere compilati in forma anonima e che devono essere valutati regolarmente. Le valutazioni vengono documentate, e misure necessarie adottate.<sup>254</sup> Dovrebbero inoltre essere facilmente accessi-

---

<sup>248</sup> A questo riguardo vedi anche UNHCR Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein, *Recommandations sur les modifications de l'OA 1, de l'OA 2 et de l'OERE*, p. 19 sgg.

<sup>249</sup> Cfr. Art. 102i cpv. 1 LAsi, Art. 52a cpv. 2 OAsi 1.

<sup>250</sup> SEM, *Capitolato d'onere consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018*, p. 8, 10, 14 sgg.

<sup>251</sup> Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren (2012)*, p. 65 sgg.

<sup>252</sup> CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto conclusivo (2015)*, p. 21; Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen (Kurzfassung) sowie Standards für Rechtsberatung und Rechtsvertretung (2012)*, p. 63.

<sup>253</sup> CSDU, *Mandato 4 – Protezione giuridica, Rapporto intermedio (2014)*, p. 12.

<sup>254</sup> Dato che la forma scritta può costituire un impedimento per i richiedenti l'asilo, delle precauzioni supplementari devono essere prese per permettere ai richiedenti l'asilo di compilare effettivamente i questionari (as esempio la possibilità di prendere i formulari con sé, la possibilità di compilarli con l'aiuto di una terza persona e di restituirli compilati gratuitamente): cfr. Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren (2012)*, p. 65.

bili informazioni sulla persona responsabile della supervisione della consulenza e della rappresentanza legale, che è a disposizione dei richiedenti l'asilo in qualità di persona di contatto in caso di problemi.

Anche il coordinamento tra i fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici rappresenta un importante contributo alla garanzia interna della qualità (Art. 51a cpv. 3 LAasi; vedi sopra). Gli addetti al controllo di qualità (che possono anche essere impiegati in diverse organizzazioni), possono inoltre garantire che sia data sufficiente importanza al controllo di qualità e all'ottimizzazione dei processi.

## 9.2 Componente esterna della gestione della qualità

Per la garanzia della qualità esterna, la legge prevede uno scambio di informazioni tra la SEM e il fornitore di prestazioni e tra la SEM e i consulenti giuridici autorizzati (Art. 102i cpv. 5 LAasi, Art. 52k Oasi 1). Si tratta in linea di principio di una precauzione positiva che, condotta con fiducia, cooperazione e spirito costruttivo, nel rispetto del proprio mandato, contribuisce non solo a garantire la qualità della consulenza e della rappresentanza legale, ma anche degli interessi giuridici della procedura d'asilo in generale. Tuttavia, la SEM si trova nella difficile situazione di dover garantire il rispetto della qualità della consulenza e della rappresentanza legale, senza allo stesso tempo interferire con la loro indipendenza e confidenzialità.<sup>255</sup>

Per ovviare a questa difficoltà e garantire la qualità della consulenza e della rappresentanza legale, nonché per individuare eventuali carenze nella tutela legale, l'UNHCR raccomanda non solo di effettuare una **valutazione esterna indipendente** durante la fase introduttiva del riassetto (come è stato effettuato con successo durante la fase di test), ma di effettuare una valutazione esterna anche durante la fase di attuazione del riassetto. L'UNHCR incoraggia inoltre una **valutazione** periodica, da parte di un **organismo esterno indipendente**, della **qualità** e dell'**uniformità** della consulenza e della rappresentanza legale offerte, nonché di altri settori centrali, contribuendo così a garantire una protezione giuridica uniforme e di alta qualità. Tale sistema di gestione della qualità a più livelli contribuisce all'equità e all'efficacia della procedura di asilo. Il coinvolgimento di esperti esterni, che controllano la qualità sulla base di criteri misurabili e formulano raccomandazioni sulla garanzia della qualità, promuove inoltre la credibilità del sistema verso l'esterno.<sup>256</sup> Nel quadro del suo dovere di intervento, l'organizzazione è tenuta a reagire a eventuali anomalie e carenze e ad adottare misure per porvi rimedio.<sup>257</sup> Anche il meccanismo di controllo e di ricorso proposto (cfr. sotto) può costituire una componente importante per la garanzia di qualità esterna.

---

<sup>255</sup> A questo riguardo vedi Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 1/2016, p. 18 sgg.; Il controllo di qualità da parte della SEM è stato oggetto di critiche anche durante la procedura di consultazione cfr. Consiglio federale, *Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo. (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014*, 14.063, FF 2014 7771, 7834.

<sup>256</sup> In questa direzione anche : CFM, *Restructuration du domaine de l'asile, Recommendations*, 26 settembre 2017, p. 11.

<sup>257</sup> Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 1/2016, p. 19.

## 10. Indipendenza istituzionale

L'indipendenza giuridica e oggettiva è un prerequisito fondamentale per l'efficacia delle attività di consulenza e rappresentanza legale e costituisce un **prerequisito fondamentale per la realizzazione della protezione giuridica** nella procedura (vedi sopra, *Indipendenza personale e imparzialità*).

La **partecipazione di attori non statali** sotto forma di fornitori di prestazioni era intesa a garantire una certa indipendenza istituzionale dalla SEM.<sup>258</sup> Questa indipendenza è stata confermata in linea di principio dall'aggiudicazione dei mandati a servizi di soccorso consolidati con esperienza di lavoro a favore di richiedenti l'asilo. Rimane tuttavia una contraddizione di natura organizzativa difficilmente risolvibile, ovvero il fatto che la SEM conferisce i mandati e sorveglia i fornitori di prestazioni e i consulenti giuridici.<sup>259</sup> In particolare, la possibilità per la SEM di richiedere, in determinate circostanze, la sostituzione dei collaboratori assunti per la consulenza e la rappresentanza legale, come indicato nel capitolato d'oneri e nei contratti corrispondenti,<sup>260</sup> nonché la retribuzione forfettaria, hanno messo in dubbio l'indipendenza istituzionale della SEM.<sup>261</sup>

Alcuni di questi problemi possono essere mitigati da precauzioni amministrative, con l'obiettivo di raggiungere la massima indipendenza possibile, garantendo al tempo stesso la responsabilità e il rispetto degli obblighi legali:

- Il fornitore di prestazioni deve essere **indipendente giuridicamente, oggettivamente e all'apparenza**. Deve garantire che i consulenti e i rappresentanti legali siano in grado di **fornire dei servizi nel rispetto della legge**. La SEM può e ha unicamente il diritto di esigere una rappresentanza indipendente degli interessi dei richiedenti l'asilo conformemente alla legge.
- Una durata contrattuale breve, come quella attuale per un periodo iniziale di due anni,<sup>262</sup> e una procedura di aggiudicazione non contestabile, possono compromettere notevolmente l'indipendenza in considerazione dei costi elevati di partenza, delle

---

<sup>258</sup> A questo riguardo vedi Consiglio federale, *Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo del 26 maggio 2010*, 10.052, FF 2010 4035, 4102: « Affinché la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità sia atta a ridurre il numero di procedure di ricorso votate all'insuccesso, è imperativo che i consulenti godano della massima fiducia dei richiedenti l'asilo. Presumibilmente la consulenza sarà pertanto affidata ad attori non statali. »; così come DFGP, *Rapporto esplicativo. Progetto di modifica della legge sull'asilo. Riassetto del settore dell'asilo*, giugno 2013, p. 46: « Il fornitore di prestazioni è competente per l'organizzazione della consulenza in merito alla procedura d'asilo e della rappresentanza legale, garantendone un elevato standard di qualità. Designa le persone incaricate con questi compiti e le assegna ai richiedenti l'asilo. In tal modo garantisce che siano assegnate da un servizio neutrale, poiché è importante che tale funzione possa essere assunta in modo obiettivo e indipendente. ».

<sup>259</sup> Stern, *Kostenloser Rechtsbeistand für Asylsuchende in der Schweiz. Rechtspraxis, Rechtsgrundlagen, Potentiale und Perspektiven*, ASYL 2/2013, p. 10; Frei/Gordzielik, *Schnell, aber fair?*, ASYL 2/2013, p. 29.

<sup>260</sup> Cfr. SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo*, giugno 2018, p. 18; Art. 11 convenzione di prestazioni.

<sup>261</sup> Frei/Gordzielik, *Schnell, aber fair?*, ASYL 2/2013, p. 29; Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung (2015)*, p. 14 sgg.; Wäckerle, *Der Rechtsschutz im Testphasenverfahren*, ASYL 2/2015, p. 15; questo rischio è stato segnalato da diversi attori nel quadro della procedura di, *Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo. (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014*, 14.063, FF 2014 7771, 7834.

<sup>262</sup> Art. 4 convenzione di prestazioni.

spese organizzative e della sicurezza del personale. A questo proposito, si suggerisce come limite minimo una durata contrattuale di cinque anni. L'indipendenza dovrebbe inoltre essere rafforzata da una **continuità automatica della durata del contratto**, a meno che una **valutazione indipendente** non abbia riscontrato ragioni obiettive contrarie a una proroga. Il contratto non può essere rescisso dalle autorità senza motivi legittimi e confermati da un organismo indipendente.<sup>263</sup>

- I contratti con un'**attribuzione minima** garantiscono la sicurezza economica all'interno di determinati margini di fluttuazione e strutture quantitative e consentono quindi anche l'indipendenza dei fornitori di prestazioni a questo livello.
- Una remunerazione adeguata garantisce che, **in ogni singolo caso**, possano essere prese **tutte le misure necessarie nell'interesse del richiedente l'asilo**. Gli importi non devono tradursi in una limitazione de facto della rappresentanza legale o in una riduzione della qualità. I rappresentanti legali devono inoltre essere retribuiti come dipendenti in base al tempo investito.<sup>264</sup>
- In caso di costi più elevati giustificati in un caso particolare, come ad esempio esigenze specifiche di assistenza nel caso di RMNA, devono essere concessi contributi aggiuntivi (cfr. Art. 102k cpv. 2 LAsi).
- Il/la RL non deve essere soggetta ad alcun obbligo legale o contrattuale che possa, anche solo apparentemente, pregiudicare indebitamente, cioè a loro svantaggio, la tutela degli interessi dei richiedenti l'asilo.<sup>265</sup> Questo vale, ad esempio, anche per la consulenza in materia di ritorno.
- Nell'ambito dello **scambio di informazioni tra la SEM e i fornitori di prestazioni** (Art. 102i cpv. 5 LAsi) devono essere segnalate eventuali lacune nella RL. Il contratto di prestazioni tra la SEM e il fornitore di prestazioni prevede la possibilità per la SEM di richiedere la sostituzione di un collaboratore in ultima istanza (vedi sopra, *Riservatezza, protezione dei dati e obbligo di informazione*). Questo aspetto è stato criticato da molte parti.<sup>266</sup> Per garantire l'indipendenza, occorre garantire che questa facoltà sia utilizzata soltanto in relazione agli obblighi legali, contrattuali ed extracontrattuali e ai requisiti legali per l'esercizio della professione. La SEM non può né diventare la custode dei doveri ufficiali dei RL né esercitare alcuna influenza sulle attività dei RL. Al

<sup>263</sup> Vedi a questo riguardo SEM, SEM, *Fragen-Antworten zur Ausschreibung: Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren*, p. 56: « Der Begriff "optionale" Verlängerung bedeutet, dass der Vertrag durch einseitige Willenserklärung des SEM verlängert werden kann. Das SEM entscheidet aufgrund der gesamten Umstände, ob die Option eingelöst und der Vertrag verlängert wird. Dabei wird insbesondere eine Rolle spielen, ob die Leistung und die Zusammenarbeit vertragskonform erfolgt. »

<sup>264</sup> A questo riguardo vedi anche Eule, *Rechtsschutz im Asylverfahren: Das warnende Beispiel Grossbritannien, Fakten statt Mythen* N° 83/10. maggio 2017.

<sup>265</sup> Cfr. A questo riguardo Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung (2015)*, p. 17 sgg.; Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 2/2016, p. 16.

<sup>266</sup> In particolare Caroni/Scheiber, *Gutachten zur Neustrukturierung (2015)*, p. 14 sgg.; Wäckerle, *Der Rechtsschutz im Testphasenverfahren*, ASYL 2/2015, p. 14 sgg.

contrario, può solo agire come strumento di sicurezza dello Stato per proteggere gli interessi dei richiedenti l'asilo.<sup>267</sup>

- Ulteriori preoccupazioni potrebbero essere affrontate attraverso l'istituzione di un meccanismo di controllo e di ricorso (vedi sopra, *Meccanismo di controllo e di ricorso*) e di una garanzia esterna di qualità (vedi sopra, *Componente esterna della gestione della qualità*).

## 11. Meccanismo di controllo e di ricorso

La consulenza e la rappresentanza legale implicano una grande responsabilità, ed hanno un'influenza significativa sull'esito della procedura d'asilo. I **richiedenti l'asilo** sostengono i **rischi legati ad una consulenza, ma soprattutto ad una rappresentanza legale, inadeguate** e ne subiscono le conseguenze legali. In considerazione dei numerosi e importanti compiti da svolgere, è pertanto necessario un **monitoraggio** dettagliato del lavoro di consulenti e RL.<sup>268</sup> Il controllo riguarda il nucleo centrale del mandato giuridico, vale a dire la tutela degli interessi dei richiedenti l'asilo.<sup>269</sup>

Sebbene le procedure di ricorso formalizzate e i meccanismi di controllo svolgano un ruolo importante in tutte le attività legali e di consulenza, le **regole disciplinari e di vigilanza degli avvocati** non sono direttamente applicabile nel settore della rappresentanza da parte di giuristi e avvocati che non sono iscritti all'albo degli avvocati.

Per colmare questa lacuna, problematica per tutte le parti interessate, l'UNHCR raccomanda la **creazione di un organismo di monitoraggio** a cui partecipino la SEM, il TAF e esperti di alto livello dell'ordine degli avvocati, della scienza, della società civile e dell'UNHCR. Tale organismo di controllo potrebbe essere istituito, ad esempio, mediante una clausola compromissoria e svolgere **varie funzioni**. In questo modo, potrebbe fornire una consulenza fondamentale a coloro che si trovano confrontati con nuove questioni giuridiche e organizzative. Grazie al **contributo di altri esperti**, l'organismo di controllo può integrare lo scambio di informazioni tra la SEM e i fornitori, contribuendo ad **affrontare problemi e richieste controverse** e adottando elementi esterni di garanzia della qualità (vedi sopra). Questo organismo di monitoraggio può inoltre **occuparsi dei ricorsi**, indagare obiettivamente su possibili comportamenti scorretti e formulare raccomandazioni disciplinari. Questo garantirebbe alla SEM e ai richiedenti l'asilo che i fornitori di prestazioni soddisfano effettivamente i criteri di qualità richiesti e confermerebbe all'opinione pubblica l'indipendenza della consulenza e della rappresentanza legale e l'adempimento del mandato legale. Grazie alla sua **funzione di mediazione**, questo organismo può svolgere un

---

<sup>267</sup> Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 2/2016, p. 18.

<sup>268</sup> Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 2/2016, p. 18; vedi ad esempio anche Eule, *Rechtsschutz im Asylverfahren: Das warnende Beispiel Grossbritannien, Fakten statt Mythen* N° 83/10, maggio 2017.

<sup>269</sup> Wetli, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, ASYL 2/2016, p. 18.

ruolo importante per garantire la coerenza nella pratica e l'ulteriore sviluppo di standard di qualità.<sup>270</sup>

## 12. Responsabilità civile e assicurazione di responsabilità civile

In considerazione dell'elevata responsabilità associata all'attività e dei danni e costi elevanti che possono derivare da una consulenza scorretta, è necessario istituire un **meccanismo efficace di responsabilità civile**, nonché un'assicurazione di responsabilità civile come previsto dalla legge sugli avvocati.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Questo figura anche fra le raccomandazioni della Commissione federale della migrazione (CFM), vedi: CFM, *Restructuration du domaine de l'asile, Recommandations, septembre 2017*, p. 11.

<sup>271</sup> Cfr. Art. 12 lett. f LLCA; Cfr. SEM, *Capitolato d'oneri consulenza e rappresentanza legale nei centri federali d'asilo, giugno 2018*, p. 6: « La responsabilità dell'offerente è regolamentata dalla legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (cfr. allegato 6 « Bozza di contratto » Art. 24 segg.). L'offerente deve stipulare un'assicurazione di responsabilità civile con una somma assicurata commisurata al rischio ».

## Allegati

### 1. Estratti delle disposizioni legali

Salvo indicazione contraria, tutti gli estratti si riferiscono alla loro versione in vigore il 1° marzo 2019.

#### Costituzione federale della Confederazione svizzera (Cost.) – RS 101

##### Art. 29 Garanzie procedurali generali

<sup>1</sup> In procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, ognuno ha diritto alla parità ed equità di trattamento, nonché ad essere giudicato entro un termine ragionevole.

<sup>2</sup> Le parti hanno diritto d'essere sentite.

<sup>3</sup> Chi non dispone dei mezzi necessari ha diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Ha inoltre diritto al patrocinio gratuito qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti.

##### Art. 35 Attuazione dei diritti fondamentali

<sup>1</sup> I diritti fondamentali devono improntare l'intero ordinamento giuridico.

<sup>2</sup> Chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli.

<sup>3</sup> Le autorità provvedono affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano realizzati anche nelle relazioni tra privati.

#### Legge sull'asilo (LAsi) – RS 142.31

##### Art. 12a Notificazione e recapito nei centri della Confederazione

<sup>1</sup> Nei centri della Confederazione le decisioni sono notificate e le comunicazioni recapitate di persona. Se il richiedente l'asilo è entrato in clandestinità, la notificazione e il recapito sono effettuati secondo l'articolo 12.

<sup>2</sup> Se al richiedente l'asilo è stato assegnato un rappresentante legale, le decisioni sono notificate e le comunicazioni recapitate al fornitore di prestazioni incaricato della rappresentanza legale. Il giorno stesso della ricezione della decisione o della comunicazione, quest'ultimo informa il rappresentante legale designato.

...

##### Art. 17 Disposizioni procedurali particolari

...

<sup>2</sup> Il Consiglio federale emana disposizioni complementari in merito alla procedura d'asilo segnatamente per tenere conto della situazione particolare delle donne e dei minori.

<sup>2bis</sup> Le domande d'asilo di richiedenti minorenni non accompagnati sono trattate con priorità.

<sup>3</sup> Per la durata della procedura gli interessi dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati sono difesi:

a. nei centri della Confederazione e all'aeroporto, dal rappresentante legale assegnato, in qualità di persona di fiducia; questi garantisce il coordinamento con le competenti autorità cantonali;

b. dopo l'attribuzione a un Cantone, dalla persona di fiducia designata senza indugio dalle competenti autorità cantonali.<sup>3</sup>

...

<sup>6</sup> Il Consiglio federale definisce il ruolo, le competenze e le mansioni della persona di fiducia.



**Art. 22 Procedura all'aeroporto**

...

<sup>3bis</sup> Al richiedente l'asilo che presenta una domanda d'asilo in un aeroporto svizzero, la Confederazione garantisce una consulenza e una rappresentanza legale gratuite per analogia con gli articoli 102f-102k.

**Art. 102f Principio**

<sup>1</sup> I richiedenti l'asilo la cui domanda è trattata in un centro della Confederazione hanno diritto a una consulenza e una rappresentanza legale gratuite.

<sup>2</sup> La SEM affida l'adempimento dei compiti di cui al capoverso 1 a uno o più fornitori di prestazioni.

**Art. 102g Consulenza sulla procedura d'asilo**

<sup>1</sup> Durante il soggiorno in un centro della Confederazione, i richiedenti l'asilo beneficiano della consulenza sulla procedura d'asilo.

<sup>2</sup> La consulenza comprende segnatamente l'informazione dei richiedenti l'asilo sui loro diritti e obblighi nella procedura d'asilo.

**Art. 102h Rappresentante legale**

<sup>1</sup> Dall'inizio della fase preparatoria e per il seguito della procedura d'asilo, a ogni richiedente l'asilo è assegnato un rappresentante legale, sempreché il richiedente l'asilo non vi rinunci esplicitamente.

<sup>2</sup> Il rappresentante legale assegnato informa quanto prima il richiedente l'asilo sulle probabilità di riuscita della procedura d'asilo.

<sup>3</sup> La rappresentanza legale è assicurata fino al passaggio in giudicato della decisione emanata nel quadro di una procedura celere e di una procedura Dublino, oppure fino alla decisione in merito allo svolgimento di una procedura ampliata. È fatto salvo l'articolo 102l.

<sup>4</sup> La rappresentanza legale cessa nel momento in cui il rappresentante legale designato comunica al richiedente l'asilo di non voler interporre ricorso, in quanto esso non avrebbe alcuna probabilità di successo. Tale comunicazione avviene quanto prima una volta notificata la decisione negativa sull'asilo.

<sup>5</sup> I compiti del rappresentante legale sono retti dall'articolo 102k.

**Art. 102i Compiti del fornitore di prestazioni**

<sup>1</sup> Il fornitore di prestazioni di cui all'articolo 102f capoverso 2 è tenuto in particolare a garantire, organizzare ed eseguire la consulenza e la rappresentanza legale nei centri della Confederazione. Assicura la qualità della consulenza e della rappresentanza legale.

<sup>2</sup> Il fornitore di prestazioni designa le persone incaricate della consulenza e della rappresentanza legale. Assegna le persone incaricate della rappresentanza legale ai richiedenti l'asilo.

<sup>3</sup> Sono ammesse a fornire consulenza le persone che svolgono per professione attività di consulenza dei richiedenti l'asilo.

<sup>4</sup> Sono ammessi ad assumere la rappresentanza legale gli avvocati. Sono pure ammessi i titolari di un diploma universitario in giurisprudenza che svolgono per professione attività di consulenza e rappresentanza dei richiedenti l'asilo.

<sup>5</sup> Il fornitore di prestazioni e la SEM si scambiano regolarmente informazioni, in particolare per coordinare i compiti e garantire la qualità.

**Art. 102j Partecipazione del rappresentante legale**

<sup>1</sup> La SEM comunica al fornitore di prestazioni le date della prima interrogazione nel quadro della fase preparatoria, dell'audizione sui motivi d'asilo e delle ulteriori fasi della procedura in cui è necessaria la partecipazione del rappresentante legale. Il fornitore di prestazioni comunica senza indugio tali date al rappresentante legale.

<sup>2</sup> Se la comunicazione delle date è tempestiva, le azioni della SEM esplicano effetto giuridico anche senza la presenza o la collaborazione del rappresentante legale. Sono fatti salvi impedimenti a breve termine per motivi gravi scusabili.

<sup>3</sup> Se il rappresentante legale non presenta o non presenta entro i termini fissati il proprio parere in merito alla bozza di decisione negativa sull'asilo, sebbene il fornitore di prestazioni gliel'abbia trasmessa in tempo utile, si considera che rinunci a pronunciarsi.

#### **Art. 102k Indennità per la consulenza e la rappresentanza**

<sup>1</sup> Sulla base di un accordo e di soluzioni finanziariamente vantaggiose, la Confederazione versa al fornitore di prestazioni un'indennità per l'adempimento segnatamente dei seguenti compiti:

- a. l'informazione e la consulenza ai richiedenti l'asilo;
- b. la partecipazione del rappresentante legale alla prima interrogazione nel quadro della fase preparatoria e all'audizione sui motivi d'asilo;
- c. la presentazione di un parere sulla bozza di decisione negativa sull'asilo nella procedura celere;
- d. l'assunzione della rappresentanza legale durante la procedura di ricorso, in particolare la redazione di un atto di ricorso;
- e. la difesa, in veste di persona di fiducia, degli interessi di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati nei centri della Confederazione e all'aeroporto;
- f. in caso di passaggio alla procedura ampliata, l'informazione del consultorio giuridico da parte del rappresentante legale designato sullo stato della procedura oppure il proseguimento della rappresentanza legale nelle fasi procedurali rilevanti per la decisione ai sensi dell'articolo 102l.

<sup>2</sup> L'indennità comprende un contributo per le spese amministrative e di personale del fornitore di prestazioni, in particolare per l'organizzazione della consulenza e della rappresentanza legale, nonché un contributo per interpreti indipendenti. L'indennizzo è fissato a titolo forfettario. Eccezionalmente può essere fissato in funzione del dispendio effettivo, in particolare a titolo di indennizzo per spese uniche.

#### **Sezione 1a: Consulenza e rappresentanza legale nella procedura ampliata dopo l'attribuzione ad un cantone**

##### **Art. 102l**

<sup>1</sup> Dopo l'attribuzione a un Cantone, nelle fasi procedurali di prima istanza rilevanti per la decisione, in particolare se si procede a un'audizione supplementare sui motivi d'asilo, i richiedenti l'asilo possono rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico o al rappresentante legale designato.

<sup>2</sup> Sulla base di un accordo e di soluzioni finanziariamente vantaggiose, la Confederazione versa al consultorio giuridico un'indennità per le attività di cui al capoverso 1. L'indennizzo è fissato a titolo forfettario. Eccezionalmente può essere fissato in funzione del dispendio effettivo, in particolare a titolo di indennizzo per spese uniche.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale stabilisce le condizioni necessarie per l'autorizzazione a esercitare l'attività di consultorio giuridico e definisce le fasi procedurali rilevanti per la decisione ai sensi del capoverso 1.

#### **Sezione 1b: Gratuito patrocinio**

##### **Art. 102m**

<sup>1</sup> Su domanda del richiedente l'asilo dispensato dal pagamento delle spese procedurali, il Tribunale amministrativo federale nomina un patrocinatore d'ufficio esclusivamente per ricorsi contro:

- a. decisioni di non entrata nel merito, di rifiuto dell'asilo e di allontanamento secondo gli articoli 31a e 44 nell'ambito della procedura ampliata;
- b. decisioni di revoca e di termine dell'asilo secondo gli articoli 63 e 64;
- c. la revoca dell'ammissione provvisoria per le persone del settore dell'asilo secondo l'articolo 84 capoversi 2 e 3 LStrl1;
- d. decisioni relative alla concessione della protezione provvisoria secondo il capitolo 4.

<sup>2</sup> Il capoverso 1 non si applica ai ricorsi presentati nell'ambito di procedure di riesame e di revisione e di procedure relative a domande multiple. Ai ricorsi di questo genere e a tutti gli altri ricorsi, eccettuati quelli di cui al capoverso 1, si applica l'articolo 65 capoverso 2 PA<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Per i ricorsi presentati in base alla presente legge il gratuito patrocinio può essere garantito anche da titolari di un diploma universitario in giurisprudenza che svolgono per professione attività di consulenza e rappresentanza dei richiedenti l'asilo.

<sup>4</sup> I capoversi 1-3 si applicano anche alle persone in merito alla cui domanda si è deciso in procedura celere e che rinunciano a una rappresentanza legale ai sensi dell'articolo 102h. Lo stesso vale se nella procedura celere il rappresentante legale designato rinuncia a interporre ricorso (Art. 102h cpv. 4).

### **Legge federale sulla procedura amministrativa (PA) – RS 172.021**

#### **Art. 11 Rappresentanza e patrocinio**

<sup>1</sup> In ogni stadio del procedimento, la parte può farsi rappresentare, sempreché non sia tenuta ad agire personalmente, o farsi patrocinare, in quanto non sia escluso dall'urgenza di un'inchiesta ufficiale.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> L'autorità può esigere che il rappresentante giustifichi i suoi poteri con una procura scritta.

<sup>3</sup> Fintanto che la parte non revochi la procura l'autorità comunica con il rappresentante.

#### **Art. 65 J. Decisione del ricorso / V. Patrocinio gratuito**

<sup>1</sup> Se una parte non dispone dei mezzi necessari e le sue conclusioni non sembrano prive di probabilità di successo, l'autorità di ricorso, il suo presidente o il giudice dell'istruzione la dispensa, a domanda, dopo il deposito del ricorso, dal pagamento delle spese processuali.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Se è necessario per tutelare i diritti di tale parte, l'autorità di ricorso, il suo presidente o il giudice dell'istruzione le designa inoltre un avvocato.<sup>2</sup>

<sup>3</sup> L'onorario e le spese d'avvocato sono messi a carico conformemente all'articolo 64 capoversi 2 a 4.

<sup>4</sup> La parte, ove cessi d'essere nel bisogno, deve rimborsare l'onorario e le spese d'avvocato all'ente o all'istituto autonomo che li ha pagati.

<sup>5</sup> Il Consiglio federale disciplina la determinazione degli onorari e delle spese.<sup>3</sup> Sono fatti salvi l'articolo 16 capoverso 1 lettera a della legge del 17 giugno 2005<sup>4</sup> sul Tribunale amministrativo federale e l'articolo 73 della legge del 19 marzo 2010<sup>5</sup> sull'organizzazione delle autorità penali.<sup>6</sup>

### **Legge sugli avvocati (LLCA) – RS 935.61**

#### **Art. 7 Condizioni di formazione**

<sup>1</sup> Per poter essere iscritto nel registro, l'avvocato dev'essere titolare di una patente. I Cantoni possono rilasciare la patente soltanto alle seguenti condizioni:

- a. studi in giurisprudenza conclusi con l'ottenimento di una licenza o di un diploma di master conferiti da un'università svizzera oppure di un diploma equivalente conferito da un'università di uno Stato con il quale la Svizzera ha concluso un accordo sul riconoscimento reciproco dei diplomi;
- b. un praticantato di almeno un anno svolto in Svizzera e concluso con il superamento di un esame vertente su conoscenze giuridiche teoriche e pratiche.

<sup>2</sup> I Cantoni in cui l'italiano è lingua ufficiale possono riconoscere un diploma estero equivalente alla licenza o al diploma di *master* ottenuto dopo studi in giurisprudenza in lingua italiana.

<sup>3</sup> Il diploma di *bachelor* in giurisprudenza è sufficiente per l'ammissione al praticantato.

#### **Art. 8 Condizioni personali**

<sup>1</sup> Per poter essere iscritto nel registro, l'avvocato deve adempiere le condizioni personali seguenti:

- a. avere l'esercizio dei diritti civili;
- b. non aver subito condanne penali pronunciate per fatti incompatibili con la professione di avvocato, salvo che tali condanne non figurino più negli estratti del casellario giudiziale destinati a privati;

- c. non essere gravato da attestati di carenza di beni;
- d. essere in grado di esercitare in piena indipendenza; può essere impiegato soltanto di persone iscritte a loro volta in un registro cantonale.

<sup>2</sup> L'avvocato impiegato di un'organizzazione di pubblica utilità riconosciuta può chiedere di essere iscritto nel registro se adempie le condizioni di cui al capoverso 1 lettere a-c e se la rappresentanza in giudizio si limita esclusivamente a mandati affidatigli nell'ambito dello scopo perseguito da tale organizzazione.

#### **Art. 12 Regole professionali**

L'avvocato è soggetto alle regole professionali seguenti:

- a. esercita la professione con cura e diligenza;
- b. esercita la sua attività professionale in piena indipendenza, a proprio nome e sotto la propria responsabilità;
- c. evita qualsiasi conflitto tra gli interessi del suo cliente e quelli delle persone con cui ha rapporti professionali o privati;
- d. può pubblicizzare i servizi offerti, sempreché la pubblicità si limiti a fatti oggettivi e risponda ai bisogni d'informazione del pubblico;
- e. prima della conclusione di una causa, non può stipulare un accordo nel quale il suo cliente s'impegna a versargli parte dei proventi della causa anziché onorari; non può inoltre impegnarsi a rinunciare all'onorario in caso di soccombenza;
- f. dev'essere assicurato contro le conseguenze della sua responsabilità civile professionale secondo la natura e l'entità dei rischi connessi con la sua attività; la copertura assicurativa deve ammontare almeno a 1 milione di franchi all'anno; in luogo dell'assicurazione di responsabilità civile possono essere fornite garanzie equivalenti;
- g. è tenuto ad assumere le difese d'ufficio e ad accettare i mandati di gratuito patrocinio nel Cantone nel cui registro è iscritto;
- h. custodisce separatamente dal proprio patrimonio gli averi che gli sono affidati;
- i. all'atto dell'accettazione del mandato spiega al cliente i principi della fatturazione; lo informa inoltre regolarmente, o su sua domanda, circa l'importo degli onorari dovuti;
- j. comunica all'autorità di sorveglianza qualsiasi modifica relativa alle indicazioni del registro che lo concernono.

#### **Art. 13 Segreto professionale**

<sup>1</sup> L'avvocato è tenuto, senza limiti di tempo e nei confronti di tutti, al segreto professionale su quanto gli è stato confidato dai clienti a causa della sua professione. Il fatto di essere dispensato dal segreto professionale non obbliga l'avvocato a divulgare quanto gli è stato confidato.

<sup>2</sup> Vigila affinché i suoi ausiliari rispettino il segreto professionale.

#### **Art. 17 Misure disciplinari**

<sup>1</sup> In caso di violazione della presente legge, l'autorità di sorveglianza può infliggere le misure disciplinari seguenti:

- a. l'avvertimento;
- b. l'ammonimento;
- c. la multa fino a 20 000 franchi;
- d. la sospensione dall'esercizio dell'avvocatura per due anni al massimo;
- e. il divieto definitivo di esercitare.

<sup>2</sup> La multa può essere cumulata con la sospensione dall'esercizio dell'avvocatura o con il divieto definitivo di esercitare.

<sup>3</sup> Ove necessario, l'autorità di sorveglianza può decidere la sospensione anche a titolo cautelare.

**Legge federale di completamento del Codice Civile svizzero (Libro quinto: diritto delle obbligazioni – CO – RS 220)****Titolo tredicesimo: del mandato – Capitolo primo: del mandato propriamente detto****Art. 394 A. Definizione**

<sup>1</sup> Con l'accettazione del mandato, il mandatario si obbliga a compiere, a norma del contratto, gli affari o servizi di cui viene incaricato.

<sup>2</sup> I contratti relativi ad una prestazione di lavoro non compresi in una determinata specie di contratto di questo codice sono soggetti alle regole del mandato.

<sup>3</sup> Una mercede è dovuta quando sia stipulata o voluta dall'uso.

**Art. 395 B. Formazione del contratto**

Se il mandato concerne affari che il mandatario tratta in forza di nomina ufficiale o della sua professione, o per la trattazione dei quali egli si è pubblicamente offerto, si ritiene accettato se non viene rifiutato immediatamente.

**Art. 396 C. Effetti / I. Estensione del mandato**

<sup>1</sup> Se l'estensione del mandato non è stata espressamente indicata, viene determinata dalla natura dell'affare che ne forma l'oggetto.

<sup>2</sup> Nel mandato è compresa in ispecie anche la facoltà di fare tutti gli atti giuridici inerenti alla sua esecuzione.

<sup>3</sup> Il mandatario abbisogna di una speciale autorizzazione per fare transazioni, accettare arbitrati, contrarre obbligazioni cambiarie, alienare o vincolare fondi e fare donazioni.<sup>1</sup>

**Art. 397 C. Effetti / II. Obblighi del mandatario / 1. Esecuzione conforme alle istruzioni**

<sup>1</sup> Se il mandante ha dato istruzioni per la trattazione dell'affare, il mandatario non può dipartirsene, se non quando le circostanze non gli permettano di domandare il permesso e debba eziandio ritenersi che il mandante, conosciuto lo stato delle cose, l'avrebbe dato.

<sup>2</sup> Qualora il mandatario, da detti casi in fuori, si sia in pregiudizio del mandante allontanato dalle di lui istruzioni, il mandato si reputa eseguito allora soltanto che il mandatario assuma il pregiudizio che ne deriva.

**Art. 397a C. Effetti / II. Obblighi del mandatario / 1bis. Avviso**

Se il mandante è presumibilmente affetto da durevole incapacità di discernimento, il mandatario ne avvisa l'autorità di protezione degli adulti del domicilio del mandante, a condizione che tale avviso appaia adeguato a tutelarne gli interessi.

**Art. 398 C. Effetti / II. Obblighi del mandatario / 2. Responsabilità per fedele esecuzione / a. In genere**

<sup>1</sup> Il mandatario è soggetto in genere alle norme di responsabilità del lavoratore nel rapporto di lavoro.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Egli è responsabile verso il mandante della fedele e diligente esecuzione degli affari affidatigli.

<sup>3</sup> Egli è tenuto ad eseguire personalmente il mandato, a meno che la sostituzione di un terzo non sia consentita od imposta dalle circostanze o ammessa dall'uso.

**Art. 399 C. Effetti / II. Obblighi del mandatario / 2. R Responsabilità per fedele esecuzione / b. In caso di subdelegazione**

<sup>1</sup> Il mandatario, che indebitamente commette la trattazione dell'affare ad un terzo, è responsabile dell'operato di questo, come se fosse suo proprio.

<sup>2</sup> S'egli è autorizzato a farsi sostituire, è responsabile soltanto della debita diligenza nello scegliere e nell'istruire il terzo.

<sup>3</sup> In entrambi i casi il mandante può far valere direttamente contro il terzo le azioni che contro questo competono al mandatario.

**Art. 400 C. Effetti / II. Obblighi del mandatario / 3. Rendiconto**

<sup>1</sup> Il mandatario, ad ogni richiesta del mandante, è obbligato a render conto del suo operato ed a restituire tutto ciò che per qualsiasi titolo ha ricevuto in forza del mandato.

<sup>2</sup> Deve inoltre gli interessi sulle somme, delle quali abbia ritardato il versamento.

**Art. 402 C. Effetti / III. Obblighi del mandante**

<sup>1</sup> Il mandante deve rimborsare al mandatario, coi relativi interessi, le anticipazioni e le spese che questi ha fatto per la regolare esecuzione del mandato e liberarlo dalle assunte obbligazioni.

<sup>2</sup> È inoltre responsabile verso il mandatario del danno proveniente dal mandato, quando non possa provare che esso avvenne senza colpa da parte sua.

**Art. 404 D. Fine / I. Cause / 1. Revoca, disdetta**

<sup>1</sup> Il mandato può essere sempre revocato o disdetto da entrambe le parti.

<sup>2</sup> Chi però revoca o disdice il mandato intempestivamente, deve risarcire l'altra parte del danno che gliene deriva.

**Art. 405 D. Fine / I. Cause / 2. Morte, incapacità, fallimento**

<sup>1</sup> Salvo che il contrario risulti dalla convenzione o dalla natura dell'affare, il mandato si estingue con la perdita della relativa capacità civile, il fallimento, la morte o la dichiarazione della scomparsa del mandante o del mandatario.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Qualora però la cessazione del mandato ponesse in pericolo gli interessi del mandante, il mandatario, il suo erede o il suo rappresentante sono tenuti a provvedere alla continuazione dell'affare medesimo, finché il mandante, il suo erede o il suo rappresentante si trovino in condizioni di provvedervi direttamente.

**Ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1) – RS 142.311****Art. 7 Situazione particolare dei minori nella procedura d'asilo**

<sup>1</sup> Nel quadro dell'accertamento dei fatti può essere chiarito con l'aiuto di metodi scientifici se l'età indicata dal richiedente l'asilo corrisponde all'età effettiva.

<sup>2</sup> Dopo il deposito della domanda d'asilo prende inizio l'attività di persona di fiducia esercitata dal rappresentante legale assegnato nel centro della Confederazione o all'aeroporto. Quest'attività si protrae fintantoché il richiedente l'asilo minorenni non accompagnato rimane nel centro della Confederazione o all'aeroporto oppure fino al raggiungimento della maggiore età.

<sup>2bis</sup> Nella procedura Dublino l'attività di persona di fiducia esercitata dal rappresentante legale assegnato si protrae fino al trasferimento del richiedente l'asilo minorenni non accompagnato nello Stato Dublino competente oppure fino al raggiungimento della maggiore età e si estende anche alle procedure di cui agli articoli 76a e 80a della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStr I).

<sup>2ter</sup> Se il richiedente l'asilo minorenni non accompagnato rinuncia alla rappresentanza legale assegnatagli nel centro della Confederazione o all'aeroporto, quest'ultima continua a rappresentare gli interessi del richiedente l'asilo minorenni non accompagnato quale persona di fiducia.

<sup>2quater</sup> Per il richiedente l'asilo minorenni non accompagnato, dopo l'attribuzione al Cantone è designato un curatore o un tutore. Se la designazione non può essere operata subito, l'autorità cantonale competente nomina immediatamente una persona di fiducia per la durata della procedura d'asilo o d'allontanamento, ma al massimo fino alla nomina di un curatore o di un tutore oppure fino al raggiungimento della maggiore età.

<sup>2quinqes</sup> Se il richiedente l'asilo minorenni non accompagnato non risiede più in un centro della Confederazione e non è stato attribuito a un Cantone, la nomina della persona di fiducia è retta dal capoverso <sup>2quater</sup>. La durata dell'attività della persona di fiducia è retta dal capoverso <sup>2bis</sup> per la procedura Dublino e dal capoverso <sup>2quater</sup> per la procedura celere.

<sup>3</sup> La persona di fiducia deve disporre di conoscenze del diritto in materia di asilo, del diritto concernente la procedura Dublino e dei diritti dei fanciulli, nonché di esperienza di lavoro con minorenni. Accompagna

e sostiene nella procedura d'asilo o nella procedura Dublino il minore non accompagnato e adempie segnatamente i compiti seguenti:

- a. consulenza prima delle interrogazioni e durante le stesse;
- b. sostegno nell'indicazione e acquisizione di mezzi di prova;
- c. assistenza in particolare nei contatti con le autorità e con le istituzioni sanitarie.

<sup>4</sup> L'autorità cantonale comunica senza indugio alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) o al Tribunale amministrativo federale nonché al minore la nomina della persona di fiducia e tutte le misure tutorie.

<sup>5</sup> Le persone incaricate dell'audizione di richiedenti l'asilo minorenni devono tenere conto degli aspetti specifici della minore età.

## **Capitolo 5: Tutela giurisdizionale e procedura di ricorso**

### **Sezione 1: Principi della tutela giurisdizionale**

#### **Art. 52a Accesso e qualità**

<sup>1</sup> Durante il soggiorno nei centri della Confederazione, all'aeroporto o, dopo l'assegnazione alla procedura ampliata, nei Cantoni, i richiedenti l'asilo hanno il necessario accesso a una consulenza e una rappresentanza legale indipendenti in vista dell'espletamento delle procedure d'asilo.

<sup>2</sup> I fornitori di prestazioni incaricati e i consultori giuridici autorizzati provvedono affinché la consulenza e la rappresentanza legale presentino la qualità necessaria per l'espletamento delle procedure d'asilo.

<sup>3</sup> Se sono stati incaricati più fornitori di prestazioni e autorizzati più consultori giuridici, la qualità della consulenza e della rappresentanza legale deve essere garantita in particolare mediante un coordinamento adeguato.

### **Sezione 2: Tutela giurisdizionale all'aeroporto e nei centri della confederazione**

#### **Art. 52b Consulenza e rappresentanza legale nella procedura all'aeroporto**

<sup>1</sup> Durante il soggiorno all'aeroporto, i richiedenti l'asilo hanno accesso alla consulenza sulla procedura d'asilo. Essa comprende segnatamente l'informazione in merito ai diritti e obblighi nella procedura all'aeroporto.

<sup>2</sup> Dalla presentazione della domanda d'asilo e per il seguito della procedura d'asilo, a ogni richiedente l'asilo è assegnato un rappresentante legale, sempreché il richiedente l'asilo non vi rinunci esplicitamente.

<sup>3</sup> Il rappresentante legale assegnato informa quanto prima il richiedente l'asilo sulle probabilità di riuscita nella procedura d'asilo.

<sup>4</sup> La rappresentanza legale si protrae sino al passaggio in giudicato della decisione o fino all'autorizzazione dell'entrata in Svizzera.

<sup>5</sup> La rappresentanza legale si conclude con la comunicazione da parte del rappresentante legale al richiedente l'asilo di non essere intenzionato a interporre ricorso, in quanto privo di possibilità di successo. Tale comunicazione avviene quanto prima dopo la notifica della decisione negativa sull'asilo.

<sup>6</sup> Oltre ai compiti di cui all'articolo 102k capoverso 1 lettere a-f LAsi, la rappresentanza legale all'aeroporto svolge segnatamente i compiti seguenti:

- a. partecipare all'interrogatorio sommario conformemente all'articolo 22 capoverso 1 LAsi;
- b. assicurare la rappresentanza legale nel quadro della concessione del diritto di essere sentito conformemente all'articolo 22 capoverso 4 LAsi;
- c. presentare un parere in merito alla bozza di decisione negativa sull'asilo conformemente all'articolo 52d.

**Art. 52c Comunicazione tempestiva delle date ai fornitori di prestazioni**

<sup>1</sup> La SEM comunica al fornitore di prestazioni, senza indugio ma almeno un giorno lavorativo prima dell'avvio della pertinente fase procedurale, le date delle fasi procedurali presso i centri della Confederazione e all'aeroporto cui il rappresentante legale è tenuto a partecipare.

<sup>2</sup> La SEM comunica al fornitore di prestazioni le date per le audizioni sui motivi d'asilo nonché per la concessione del diritto di essere sentito nel quadro della procedura celere e della procedura Dublino nei centri della Confederazione almeno due giorni lavorativi prima del loro svolgimento.

**Art. 52d Parere in merito alla bozza di decisione negativa sull'asilo**

<sup>1</sup> Il termine d'inoltro del parere in merito alla bozza di decisione negativa sull'asilo scade il giorno lavorativo seguente il giorno in cui la bozza è stata consegnata al fornitore di prestazioni, alla medesima ora.

<sup>2</sup> Nella procedura celere e nella procedura all'aeroporto le decisioni della SEM di cui all'articolo 31a capoversi 1 lettere a e c-f, 3 e 4 LAsi sono considerate decisioni negative sull'asilo ai sensi del capoverso 1.

**Art. 52e Informazione alla cessazione della rappresentanza legale**

Se non intende interporre ricorso in quanto privo di possibilità di successo, il rappresentante legale assegnato nei centri della Confederazione e all'aeroporto informa il richiedente l'asilo in merito alle ulteriori possibilità di consulenza e rappresentanza legale.

**Sezione 3: Tutela giurisdizionale nella procedura ampliata dopo l'attribuzione ai cantoni****Art. 52f Consulenza e rappresentanza legale nella procedura ampliata**

<sup>1</sup> Prima dell'attribuzione al Cantone per lo svolgimento della procedura ampliata, nel quadro del colloquio sulla partenza il rappresentante legale assegnato informa il richiedente l'asilo sul proseguimento della procedura d'asilo e sulle possibilità di consulenza e rappresentanza legale nella procedura ampliata.

<sup>2</sup> Dopo l'attribuzione al Cantone per lo svolgimento della procedura ampliata, il richiedente l'asilo può rivolgersi al consultorio giuridico autorizzato del Cantone d'attribuzione per la consulenza e la rappresentanza legale nelle fasi della procedura di prima istanza rilevanti per la decisione.

<sup>3</sup> La rappresentanza legale assegnata nel centro della Confederazione o all'aeroporto può eccezionalmente assumere la consulenza e la rappresentanza legale anche nel quadro della procedura ampliata se:

- a. nel quadro del colloquio sulla partenza il richiedente l'asilo e il rappresentante legale assegnatogli constatano un rapporto di fiducia particolare;
- b. il fornitore di prestazioni vi acconsente; può rifiutare il suo consenso segnatamente se non dispone di personale sufficiente.

<sup>4</sup> Il fornitore di prestazioni comunica alla SEM, al più tardi al momento dell'uscita dai centri della Confederazione o dall'aeroporto, se la rappresentanza legale assegnata nel centro sarà disponibile anche nella procedura ampliata.

<sup>5</sup> Se rinuncia alla rappresentanza legale assegnatagli, il richiedente l'asilo può rivolgersi al consultorio giuridico autorizzato del Cantone d'attribuzione per la consulenza e la rappresentanza legale nelle fasi della procedura di prima istanza rilevanti per la decisione.

**Art. 52g Informazioni sullo stato della procedura, e date e la decisione d'asilo**

<sup>1</sup> Se non è più competente, il rappresentante legale assegnato nel centro della Confederazione o all'aeroporto informa immediatamente, previo consenso del richiedente l'asilo, il consultorio giuridico autorizzato del Cantone di attribuzione in merito allo stato della procedura. Previo consenso del richiedente l'asilo la SEM comunica al consultorio giuridico quanto segue:

- a. le date delle fasi procedurali di prima istanza rilevanti per la decisione;
- b. la decisione di prima istanza sull'asilo.

<sup>2</sup> In mancanza del consenso di cui al capoverso 1, il consultorio giuridico competente può rinunciare alla propria attività se il richiedente l'asilo non gli comunica tempestivamente le date delle fasi procedurali di prima istanza rilevanti per la decisione notificategli dalla SEM.



**Art. 52i Comunicazione tempestiva delle date delle audizioni della concessione del diritto di essere sentiti oralmente**

<sup>1</sup> La SEM comunica tempestivamente al fornitore di prestazioni della rappresentanza legale assegnata oppure, ai sensi dell'articolo 52g capoverso 1 lettera a, al consultorio giuridico competente, le date delle audizioni e della concessione del diritto di essere sentiti oralmente. Il fornitore di prestazioni della rappresentanza legale assegnata o il consultorio giuridico competente ne informa senza indugio la persona incaricata della consulenza e della rappresentanza.

<sup>2</sup> Si considera che queste date sono comunicate tempestivamente al fornitore di prestazioni della rappresentanza legale assegnata o del consultorio giuridico competente se la loro comunicazione è effettuata senza indugio, ma almeno dieci giorni lavorativi prima dello svolgimento dell'audizione o della concessione del diritto di essere sentiti oralmente.

**Art. 52j Autorizzazione dei consultori giuridici**

<sup>1</sup> La SEM decide su richiesta in merito all'autorizzazione e designa i consultori giuridici competenti per il Cantone d'attribuzione.

<sup>2</sup> Un consultorio giuridico può essere autorizzato se garantisce l'adempimento a lungo termine dei compiti giusta l'articolo 102/ capoverso 1 LAsi. Deve segnatamente disporre di finanze sufficienti per poter adempiere a lungo termine tali compiti anche in caso di fluttuazioni del numero di domande d'asilo. Per ottenere l'autorizzazione sono necessarie conoscenze, in particolare per quanto riguarda il diritto in materia d'asilo e il diritto procedurale, ed esperienza nella consulenza e nella rappresentanza giuridica di richiedenti l'asilo in Svizzera.

<sup>3</sup> Nel quadro della valutazione delle condizioni di cui al capoverso 2, la SEM considera in particolare:

- a. la quota di rappresentanti titolari di un diploma universitario in diritto o di un brevetto d'avvocato;
- b. la durata di attività del consultorio giuridico;
- c. la garanzia della qualità mediante uno scambio d'informazioni regolare a livello professionale con altri consultori.

<sup>4</sup> Al consultorio giuridico è corrisposta un'indennità secondo l'articolo 102/ capoverso 2 LAsi stabilita dalla SEM in un accordo con il consultorio autorizzato.

**Art. 52k Scambio di informazioni**

I consultori giuridici e la SEM si scambiano regolarmente informazioni, in particolare per coordinare i compiti e garantire la qualità.

**Sezione 4: Procedura di ricorso a livello federale****Art. 53 Requisiti per il gratuito patrocinio nella procedura di ricorso**

Le persone di cui all'articolo 102m capoverso 3 possono essere ammesse a fornire il gratuito patrocinio in particolare se:

- a. hanno l'esercizio dei diritti civili;
- b. non sono oggetto di attestati di carenza di beni e di condanne penali incompatibili con la rappresentanza legale;
- c. sono titolari di un diploma in diritto di un'università svizzera oppure di un diploma straniero equivalente; e
- d. forniscono da almeno un anno consulenza e rappresentanza legale a richiedenti l'asilo come attività professionale principale.

**Art. 53a Inizio dei termini di ricorso in caso di decisioni nei confronti di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati**

Se il richiedente l'asilo minorenne non accompagnato non dispone di un tutore, un curatore o un rappresentante legale, la decisione di primo grado va notificata al minorenne nonché alla persona di fiducia. Il termine di ricorso inizia a decorrere il giorno seguente all'ultima notifica di tale decisione.

**Norme deontologiche**

**Federazione svizzera degli avvocati (FSA), Codice svizzero di deontologia**, disponibile al seguente indirizzo [https://www.sav-fsa.ch/it/documents/dynamiccontent/7229\\_schweizerische\\_standesregeln\\_i\\_22-06-2012-\(1\).pdf](https://www.sav-fsa.ch/it/documents/dynamiccontent/7229_schweizerische_standesregeln_i_22-06-2012-(1).pdf) così come <https://www.sav-fsa.ch/it/anwaltsrecht/rechtsprechung/standesregeln-ssr.html>

## 2. Bibliografia

Affolter Kurt/Vogel Urs, *Art. 296-327c ZGB. Die Wirkungen des Kindesverhältnisses: elterliche Sorge / Kinderschutz / Kindesvermögen*, Commentaire bernois, Stämpfli, Bern 2016.

Bieli Larissa/Fiechter Olivia/Rüegg Diana, *Das neue Asylverfahren: eine Bilanz aus Sicht der Beratung nach fünf Jahren Testbetrieb in Zürich*, in: ASYL 1/2019, p. 25-30.

Bucher Martin/Schönborn Nora, *Rechtsschutz im Testbetrieb*, in: ASYL 2/2016, p. 9-14.

Caroni Martina/Scheiber Nicole, *Gutachten im Auftrag der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren*, Luzern 2015, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2FuCeH8>.

Commissione federale della migrazione CFM, *Restructuration du domaine de l'asile. Recommendations*, settembre 2017, disponibili al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2py6yw9>.

Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali CDOS, *Recommendations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, maggio 2016, disponibili al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2oMPMcc>.

CSDU, *Valutazione esterna della fase di test per il riassetto del settore dell'asilo, Mandato 4 – Protezione giuridica: consulenza e rappresentanza legale, Rapporto intermedio*, dicembre 2014, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2nceEtE>.

CSDU, *Valutazione esterna della fase di test per il riassetto del settore dell'asilo, Mandato 4 – Protezione giuridica: consulenza e rappresentanza legale, Rapporto conclusivo*, novembre 2015, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2nZoDml>.

Eule Tobias, *Rechtsschutz im Asylverfahren: Das warnende Beispiel Grossbritannien*, Fakten statt Mythen N° 83/10. maggio 2017, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2qSTUa9>.

Fellmann Walter, *Anwaltsrecht*, Berne 2010.

FRA, *Tutela dei minori privati delle cure genitoriali Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani*, giugno 2014, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2naAFci>.

Frei Nula/Gordzielik Teresia, *Schnell, aber fair?*, in: ASYL 2/2013, p. 21-33.

Frei Nula/Kälin Walter, *Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich. Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase. Mandat 4 – Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung*, Berna, gennaio 2015.

Heiniger Tobias, *Das erweiterte Verfahren. Stiefkind der Neustrukturierung des Asylbereichs*, in: ASYL 1/2019, p. 10-14.

Hongler David/Sonderegger Linus, *Die Testphase im gerichtlichen Beschwerdeverfahren. Zusammenstellung der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts*, in: ASYL 1/2019, p. 14-24.

Hruschka Constantin, *Neustrukturierte Dublin-Verfahren*, in: ASYL 1/2019, p. 30-33.

INTERFACE, *Evaluation Testbetrieb Asyl – Mandat 3, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)*, Lucerna 2015, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2OpzTS0>.

Kiener Regina/Kuhn Mathias, *Rechtsschutz und Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung*. In: UNHCR (éd.), *Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht / Droit d'asile suisse, normes de l'UE et droit international des réfugiés: eine Vergleichsstudie / une étude comparative*, Berna 2009, p. 385-438.

Kneer Anne/Sonderegger Linus, *Die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung im Asylbeschwerdeverfahren*, in: ASYL 2/2017, p. 11-21.

Kuhn Mathias, *Verkürzung der Beschwerdefrist im Asylverfahren – Rechtsstaatlichkeit einer 15-tägigen Beschwerdefrist*, in: ASYL 4/2010, p. 3-8.

Müller Joël Olivier, « *Nichts Genaueres* » weiss man nicht: *Altersbestimmung im schweizerischen Asylverfahren. Unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungskonformität medizinisch-forensischer Altersgutachten*, in: Jusletter 20 marzo 2017, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2UW4LMn>.

Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR), *Handbuch der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zum Asyl- und Wegweisungsverfahren*, 2a edizione, Berna 2017.

Segessenmann Thomas, *Rechtsschutz in den Aussenstellen der Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes*, in: ASYL 1/2015, p. 14 sgg.

SEM, *Valutazione della fase di test: sintesi dei risultati della valutazione*, novembre 2015, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2ncf1o2>.

Servizio Sociale Internazionale (SSI), *Manuel de prise en charge des mineur-e-s non accompagné-e-s en Suisse, Guide pratique à l'usage des professionnel-le-s*, 2a edizione, 2017, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2nieBg4>.

Stern Joachim, *Kostenloser Rechtsbeistand für Asylsuchende in der Schweiz – Rechtspraxis, Rechtsgrundlagen, Potentiale und Perspektiven*, in: ASYL 2/2013, p. 3-10.

Stern Joachim, *Rechtsberatung für Asylsuchende. Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtcharta, Verfassungsrecht*, Vienna/Baden-Baden 2012.

Stern Joachim, *Verfahrenshilfe und Rechtsberatung – Neue Entwicklungen und alte Fragen*. in: *Jahrbuch Asylrecht und Fremdenrecht 2016*, Vienna 2017, p. 151 sgg.

Straub Wolfgang, *Aufbewahrung und Archivierung in der Anwaltskanzlei*, in: AJP/PJA 5/2010, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2Yihhrw>.

Ufficio UNHCR per l'Austria (Ed.), *Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren. Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen (Kurzfassung) sowie Standards für Rechtsberatung und Rechtsvertretung*, marzo 2012.

Ufficio UNHCR per l'Austria, *Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren*, settembre 2013, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2JGJpS9>.

Ufficio UNHCR per l'Austria, *Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren*, aprile 2018, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2CABrnq>.

Ufficio dell'UNHCR per la Svizzera e per il Liechtenstein, *UNHCR-Empfehlungen zur Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)*, novembre 2017, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2CC2UoQ>.

Ufficio dell'UNHCR per la Svizzera e per il Liechtenstein, *UNHCR-Empfehlungen für die Ausschreibung von Beratung und Rechtsvertretung im Rahmen eines zweiten Testbetriebs*, giugno 2017.

UNHCR, *Sani e Salvi: cosa possono fare gli Stati per garantire il rispetto dell'interesse superiore dei minori non accompagnati e separati in Europa*, ottobre 2014, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2pGiOLh>.

UNHCR, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe*, luglio 2017, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2HHwGwq>.

Von Wattenwyl Beat, *Das neue Asylverfahren in der Neustrukturierung: Herausforderungen und prospektiver Blick*, in: ASYL 1/2019, p. 3-9.

Von Wattenwyl Beat, *Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrensentrums Zürich*, in: ASYL 2/2016, p. 3-8.

Von Wattenwyl Beat, *Dolmetschen im Asylwesen - keine Nebensache*, SFH Fakten statt Mythen N° 91/5. luglio 2017, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2uKamrN>.

Wäckerle Matthias, *Der Rechtsschutz Im Testphasenverfahren*, in: ASYL 2/2015, p. 12-20.

Wetli Dominique, *Die unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren*, in: ASYL 2/2016, p. 15-19.

### **Documenti dei servizi di soccorso e della SEM**

Bietergemeinschaft Testbetrieb Zürich/SEM, *Beschlüsse der Fachgruppe im Testbetrieb*.

OSAR, *Qualitätskriterien der Hilfswerksvertretung*, Februar 2013.

OSAR, *Netzwerk Protection: Aufgabenbeschrieb und Definition Arbeitsinstrumente*, März 2007.

SEM, *Criteri di qualità: audizione sui motivi d'asilo*, ottobre 2009.

SEM, *Gara d'appalto: Ammissione alla consulenza e alla rappresentanza legale nella procedura ampliata (Art. 102l nLAsi)*, luglio 2018, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2nh0s2G>.

SEM, *Gara d'appalto: consulenza e rappresentanza legale nei centri federali per richiedenti l'asilo 2018, compresi allegati, capitolato d'oneri, catalogo delle domande e risposte*, 2018.

SEM, *Gara d'appalto: consulenza e rappresentanza legale nei centri federali per richiedenti l'asilo di Boudry e di Chevilles compresi allegati, capitolato d'oneri, catalogo delle domande e risposte*, 2017.

SEM, *Guida pratica riguardante i compiti e i ruoli nella collaborazione tra la SEM e i rappresentanti giuridici nei centri federali per l'asilo*, gennaio 2019.

SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr. Artikel B7 - Der Rechtsschutz im Asylverfahren*, März 2019, disponibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2FyRKmw>.





**Ufficio dell'UNHCR per la Svizzera e per il Liechtenstein**

94, rue de Montbrillant

Case Postale 2500, CH-1211 Genève 2

Tel: +41 22 739 74 44

[swige@unhcr.org](mailto:swige@unhcr.org)

[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

**Marzo 2019**

**Traduzione italiana, ottobre 2019**



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency