

Traduzione italiana non ufficiale

Al di là della prova

La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea

Il presente documento è uno stralcio del rapporto "*Beyond Proof Credibility Assessment in EU Asylum Systems*", al quale si rinvia per le parti mancanti, <http://www.unhcr.org/51a8a08a9.html>.

Maggio 2013

1. Le difficoltà legate alla valutazione della credibilità

Raccogliere informazioni rilevanti per motivare la domanda di protezione e determinare se le affermazioni del richiedente protezione internazionale riguardanti le circostanze di fatto prospettate nella sua istanza possono essere accolte rappresenta un compito estremamente complesso. Le difficoltà legate alla valutazione della credibilità nell'ambito della procedura di asilo dipendono dalla distanza geografica e culturale tra il paese in cui si presume che i fatti prospettati abbiano avuto luogo e il paese in cui viene esaminata la domanda di protezione internazionale, alla quale si aggiunge il requisito della confidenzialità in merito alla raccolta di informazioni sui casi individuali. Inoltre, le autorità competenti per l'esame delle domande si trovano spesso di fronte a una carenza di prove documentali e di altro tipo che confermino o supportino le affermazioni del richiedente e, anche qualora tali evidenze siano disponibili, esse possono risultare frammentarie e incerte.

Inoltre, c'è da aggiungere che le dichiarazioni del richiedente e le prove presentate a supporto della sua domanda di protezione – e di conseguenza la stessa valutazione della credibilità – sono connesse alle circostanze individuali e contestuali di ciascun richiedente. È previsto che i funzionari responsabili dell'esame delle domande prendano in considerazione tali elementi. Tra questi si annoverano l'età, il genere, l'orientamento sessuale e/o l'identità di genere, la cultura, lo status sociale ed economico, l'istruzione, la religione, lo stato di salute mentale e fisica, le credenze, i valori, le esperienze personali nel paese di origine o nel luogo di residenza abituale, così come in tutti i paesi di transito e lo Stato membro interessato. Fattori come il funzionamento della memoria umana, la psicologia del richiedente e l'aver vissuto eventi traumatici sono a loro volta dei fattori rilevanti e devono pertanto essere tenuti in considerazione. I funzionari che esaminano le domande di protezione devono anche essere consapevoli dell'influenza che il loro modo di pensare, le loro esperienze personali e i loro valori, come anche il più ampio contesto politico, sociale e istituzionale, possono avere sulla loro valutazione della credibilità. Vanno anche presi in considerazione la natura ripetitiva del loro compito e l'esposizione continua a racconti di traumi e maltrattamenti, che possono indurre una diminuzione dell'empatia e un'attitudine sospettosa (provocata da una sorta di 'credibility fatigue').

È evidente che nella procedura di asilo la comunicazione plurilinguistica e interculturale amplifica la portata di possibili fraintendimenti ed errori. L'abilità dei funzionari responsabili dell'esame delle domande nel condurre un'equa valutazione della credibilità è condizionata dalla qualità della procedura di asilo di prima istanza, ivi compresa la possibilità di condurre uno o più colloqui personali, l'accuratezza dei servizi di interpretariato e traduzione,

Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea

l'accuratezza e il grado di dettaglio dei verbali scritti delle interviste (in assenza di una registrazione audio), la proattività e la qualità delle indagini indipendenti svolte dall'autorità accertante, dalle informazioni sul paese d'origine (COI) e dalle altre risorse informative a disposizione di chi deve decidere sulle domande di protezione. L'equità della valutazione della credibilità dipende anche dai tempi della procedura, dalle regole procedurali e dalla disponibilità e dalla competenza delle risorse umane coinvolte.

Si è inaspettatamente rilevato che, nonostante l'esistenza di questa serie di difficoltà, peraltro ampiamente riconosciute, per molti esaminatori intervistati nell'ambito di questa ricerca la valutazione della credibilità non rappresenta uno degli aspetti più difficili della loro funzione, ma è anzi considerato un compito agevole.

Principi e standard della valutazione della credibilità

Nonostante la scarsità di linee guida esplicite, i funzionari addetti a decidere in merito alle domande di protezione internazionale non godono di una discrezionalità illimitata nella valutazione della credibilità nell'ambito della procedura di asilo. Costoro, infatti, sono tenuti a seguire alcuni principi e standard fondamentali derivanti dagli strumenti legislativi dell'Unione Europea e dai trattati internazionali sui diritti umani, conformemente alle decisioni e agli orientamenti di organismi internazionali e regionali come la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CJEU), la Corte Europea dei diritti dell'uomo (ECtHR), il Comitato Contro la Tortura (CAT) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). A livello nazionale, i tribunali hanno a loro volta contribuito, attraverso la loro giurisprudenza, allo sviluppo di standard applicabili alla valutazione della credibilità. Inoltre, alcuni Stati e organi giudiziari hanno prodotto specifiche linee guida in materia.

Si presentano di seguito i principi e gli standard fondamentali che sono stati individuati come rilevanti per la valutazione della credibilità:

(a) Onere della prova condiviso. Il dovere di motivare la domanda di protezione compete 'in linea di principio' al richiedente. Tuttavia, come affermato dalla CJEU nel caso M.M. v. Ministero della giustizia, dell'uguaglianza e delle riforme legislative, Irlanda, Ministro della Giustizia, *"rimane il fatto che è dovere dello Stato membro cooperare con il richiedente nel momento in cui si tratta di stabilire gli elementi rilevanti di quella domanda di protezione"*.

(b) Valutazione individuale. La valutazione della credibilità deve essere condotta su base individuale, tenendo in considerazione le circostanze individuali e contestuali del richiedente.

(c) Valutazione oggettiva e imparziale. Le persone cui spettano le decisioni in merito alla domanda di protezione non devono avere pregiudizi sul caso, né affrontare il loro compito con scetticismo o con un atteggiamento di chiusura. Inoltre dovrebbero essere consapevoli del fatto che i loro valori, i loro pregiudizi e le loro opinioni, così come il loro stato emotivo e fisico, possono compromettere l'oggettività della valutazione e dovrebbero pertanto fare il possibile per ridurre al minimo l'effetto di tali fattori.

(d) Valutazione fondata sulle prove. L'esito della valutazione della credibilità deve essere suffragato da prove. Valutazioni negative sulla credibilità non devono basarsi su preconcetti infondati, speculazioni soggettive, congetture, stereotipi, intuizioni o sensazioni istintive.

(e) Attenzione alle circostanze dei fatti. La valutazione della credibilità deve concentrarsi su quei fatti affermati dal richiedente che vengono identificati come fondamentali ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Una valutazione negativa della credibilità deve basarsi su elementi di natura sostanziale e non riferirsi solamente a elementi secondari.

(f) Possibilità per i richiedenti di esprimere la loro opinione sulle valutazioni negative in materia di credibilità che sono potenzialmente significative per l'esito della domanda. Il richiedente deve avere la possibilità di chiarire e/o fornire spiegazioni in merito a possibili valutazioni negative sulla credibilità, in conformità con il diritto di essere ascoltati e quello di difendersi.

(g) Valutazione della credibilità basata sulla totalità delle prove. La valutazione della credibilità deve fondarsi sull'insieme delle prove rilevanti disponibili, ossia quelle presentate dal richiedente e quelle raccolte con i propri mezzi dall'autorità accertante, comprese le spiegazioni aggiuntive e le prove documentali o di altro tipo fornite dal richiedente.

(h) Esame attento e rigoroso. La valutazione della credibilità relativa ai fatti affermati deve essere condotta attraverso un esame attento e rigoroso, prestando la dovuta attenzione alle osservazioni presentate dal richiedente. I funzionari preposti all'esame delle domande di protezione sono tenuti a dissipare ogni dubbio.

(i) Beneficio del dubbio. Il principio del beneficio del dubbio riflette il riconoscimento delle considerevoli difficoltà che i richiedenti devono affrontare per ottenere e fornire prove a sostegno della loro domanda, oltre che delle conseguenze gravi che potrebbero derivare da un diniego errato di protezione internazionale. Nel caso in cui rimanga un elemento di dubbio, l'applicazione del beneficio del dubbio permette ai funzionari preposti all'esame delle domande di raggiungere una conclusione chiara sulla possibilità di accettare la credibilità di un fatto.

(j) Conclusioni chiare e prive di ambiguità sulla credibilità e adozione di un approccio strutturato. Il funzionario preposto all'esame delle domande deve pervenire a valutazioni chiare e non ambigue sulla credibilità dei fatti identificati e affermare esplicitamente se ciascun fatto materiale prospettato dal richiedente viene considerato credibile o meno. Un approccio strutturato alla valutazione della credibilità è funzionale ad un'adeguata applicazione dei suddetti standard.

2. Un approccio multidisciplinare

Le aspettative relative alla capacità del richiedente di motivare la sua domanda, gli indicatori utilizzati per valutare la credibilità delle affermazioni del richiedente e i criteri applicati per determinare se accordare o meno al richiedente il beneficio del dubbio sono tutti elementi che si basano su supposizioni relative alla memoria umana, al comportamento, ai valori, alle attitudini, alle percezioni, alle reazioni al rischio e sul modo in cui viene presentato un resoconto veritiero. Tuttavia, la ricerca scientifica ha mostrato che molte di queste supposizioni potrebbero non corrispondere a ciò che attualmente si sa sulla memoria, sul comportamento e sulle percezioni degli esseri umani. Di fatto, sembra che sussista un presupposto di fondo secondo cui vi è una *norma* e le deviazioni da questa norma possono essere indicative di mancanza di credibilità. Al contrario, la ricerca indica che una norma simile non esiste e che la memoria, il comportamento e le percezioni degli esseri umani, dipendendo da un'ampia gamma di fattori e circostanze, variano in modo considerevole e imprevedibile.

Per questa ragione la valutazione della credibilità deve essere condotta tenendo pienamente in considerazione le circostanze individuali e contestuali del richiedente. Ciò richiede che i funzionari preposti all'esame delle domande di protezione trascendano le barriere geografiche, culturali, socio-economiche, di genere, di istruzione e religiose, e tengano conto delle esperienze, del temperamento e delle attitudini che contraddistinguono ciascuna persona. Ciò costituisce un vero e proprio obbligo legale. Gli addetti alle decisioni sulle richieste di protezione devono anche essere consapevoli dei fattori che possono influenzare i loro approcci alla credibilità. Di seguito vengono discussi questi fattori, che sono anche menzionati nel Modulo sulla valutazione delle prove del Curriculum comune europeo in materia di asilo (*European Asylum Curriculum*; EAC).

Le circostanze individuali e contestuali del richiedente

Le circostanze individuali e contestuali del richiedente devono essere tenute in considerazione costantemente nel loro complesso e in tutti i frangenti della valutazione della credibilità, come ad esempio nel determinare se il richiedente si è realmente impegnato per motivare la sua domanda, se al contempo l'autorità accertante ha ottemperato al suo obbligo di cooperare, se si può fare affidamento su alcuni indicatori specifici per valutare la credibilità delle informazioni presentate, se le spiegazioni fornite in merito ai problemi di credibilità individuati sono ragionevoli, se le motivazioni addotte rispetto alla mancanza di prove sono soddisfacenti o se il principio del beneficio del dubbio debba essere applicato in merito ai fatti riguardo ai quali rimane un elemento di dubbio. Di conseguenza, è fondamentale che le autorità responsabili dell'esame delle domande di protezione cerchino di identificare e di capire, il prima possibile, tutte le circostanze individuali e contestuali che potrebbero influire

sulla valutazione della credibilità. In questo ambito la ricerca dell'UNCHR ha rilevato alcune buone pratiche nei tre Stati membri oggetto della ricerca.

Tra i fattori rilevanti che devono essere tenuti in considerazione si segnalano:

- (a) i limiti e le variazioni della memoria umana, in particolare l'ampia variabilità della capacità delle persone di registrare, conservare e recuperare i ricordi e dell'accuratezza dei ricordi relativamente a date, tempi, oggetti comuni presenti nella scena del ricordo, nomi propri e le testuali parole di scambi orali (tutti elementi che quasi sempre vengono richiamati alla memoria affidandosi a deduzioni, stime e congetture); altri fattori rilevanti a questo proposito sono l'impatto che emozioni intense possono avere sulla codifica di qualsiasi ricordo e l'influenza che le domande hanno sulla memoria, in aggiunta al modo in cui sono poste;
- (b) l'impatto del trauma e di altre forme di malattia mentale sulla memoria, sul comportamento e sulle testimonianze fornite dal richiedente;
- (c) l'influenza di fattori quali il disorientamento, l'ansia, la paura, la mancanza di fiducia nelle autorità o negli interpreti sul modo in cui vengono riferiti i fatti e presentate le prove;
- (d) l'influenza dello stigma, della vergogna, della paura del rifiuto da parte della famiglia e della comunità, che possono anche inibire la presentazione dei fatti; lo stigma può anche spiegare la mancanza di prove documentali o di altro tipo, ivi compresa la minimizzazione di episodi di violenza e la loro limitata presenza nelle informazioni sul paese di origine (COI);
- (e) l'influenza sul modo in cui il richiedente conosce, ricorda, si comporta e formula la sua testimonianza di aspetti relativi alla sua estrazione come l'età, la cultura, il grado di istruzione, il genere, l'orientamento sessuale e/o l'identità di genere, la professione, lo status socio-economico, la religione, i valori e le esperienze vissute.

Fattori e circostanze di questo genere abbracciano molti ambiti disciplinari, tra cui la neurobiologia, la psicologia, gli studi di genere e culturali, l'antropologia e la sociologia. È pertanto necessario che l'intera valutazione della credibilità tenga debitamente conto della vasta gamma dei dati empirici rilevanti prodotti in questi campi.

La ricerca dell'UNHCR ha dimostrato che la giurisprudenza internazionale e nazionale, nonché le linee guida di natura giuridica, riconoscono che la necessità di far fronte a esperienze traumatiche influisce sulla memoria. È ugualmente riconosciuto il conseguente impatto sulle testimonianze e sui comportamenti del richiedente, anche per quanto riguarda eventuali incongruenze relative ai fatti. La paura o la mancanza di fiducia nelle autorità statali possono spiegare perché il richiedente non abbia presentato alcune prove nel corso dell'intervista. Va segnalato a questo proposito che il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR, dall'inglese *International Criminal Tribunal for Rwanda*) ha riconosciuto che i contesti culturali di provenienza dei testimoni possono spiegare le difficoltà da loro incontrate nel precisare date, tempi, distanze e posizioni.

La rassegna delle linee guida adottate nei tre Stati membri interessati dalla ricerca ha permesso di rilevare alcuni riferimenti utili al fine di considerare le circostanze individuali e contestuali del richiedente. Tuttavia, in termini generali, la ricerca dell'UNHCR indica che la valutazione della credibilità condotta dalle autorità competenti per l'esame delle domande di

protezione può non essere adeguatamente supportata da e/o in linea con il numero consistente dei rilevanti dati empirici scientifici prodotti negli ambiti disciplinari già menzionati. La ricerca dell'UNHCR ha rivelato che spesso le note scritte a uso interno e le decisioni non prendono in considerazione le circostanze individuali e contestuali pertinenti al caso che sono suscettibili di influenzare la valutazione della credibilità. Pertanto non è sempre facile evincere dai materiali contenuti nei fascicoli se i funzionari addetti all'esame delle domande hanno ritenuto che le circostanze individuali e contestuali del richiedente fossero rilevanti ai fini della valutazione della credibilità. Naturalmente, ciò non significa necessariamente che tali elementi non siano stati presi in considerazione. Tuttavia, spesso l'assenza di riferimenti e la natura delle conclusioni cui sono giunti i funzionari competenti per le decisioni sulle istanze di asilo hanno dato l'impressione che tali elementi non fossero stati tenuti in considerazione e/o che mancasse agli stessi una comprensione effettiva del loro possibile impatto.

Fattori che influenzano i funzionari preposti all'esame delle domande

Così come per i funzionari preposti all'esame delle domande di protezione è cruciale considerare le circostanze individuali e contestuali del richiedente per valutare la sua credibilità, altrettanto lo è anche dimostrarsi consapevoli dell'influenza che le proprie circostanze individuali e contestuali esercitano sul processo decisionale. L'esigenza di obiettività e di imparzialità richiede ai decisori di essere consapevoli della misura in cui i propri modi di pensare, il proprio stato emotivo e fisico, il contesto personale di origine, i valori, le credenze e le esperienze di vita vissute possono influenzare le loro decisioni.

L'estrazione e la cultura dei funzionari preposti all'esame delle domande possono esercitare un'influenza non riconosciuta, rendendo le decisioni inappropriatamente soggettive. È stato suggerito che gli addetti all'esame delle domande di protezione non possono prescindere dall'esercitare i loro compiti assumendo la prospettiva dettata dal proprio contesto di provenienza e dalle proprie esperienze. Tuttavia, un tale approccio può impedire di tener conto delle esperienze di vita particolari, delle circostanze personali e delle reazioni psicologiche del richiedente, nonché delle circostanze straordinarie che lo hanno indotto alla fuga e che fanno sì che egli sia impossibilitato a fare ritorno nel paese di origine.

La pressione sociale, politica e istituzionale contro l'abuso del sistema di asilo può influenzare inconsciamente la postura mentale dei funzionari addetti al riconoscimento della protezione internazionale, al punto che essi possono affrontare la valutazione della credibilità con scetticismo e diffidenza. L'UNHCR ha rilevato che, anche qualora i funzionari preposti all'esame delle domande abbiano manifestato la loro intenzione di avviare l'esame facendo prova di apertura mentale, alcuni di essi hanno al contempo espresso l'opinione che la maggior parte dei richiedenti asilo siano migranti economici.

Lo scetticismo o una postura mentale di rifiuto possono pregiudicare e alterare la raccolta dei fatti e la valutazione delle dichiarazioni del richiedente. Il compito di chi decide è di difendere i diritti umani fondamentali e il suo obiettivo è garantire che venga data protezione alle persone bisognose. Le autorità competenti per l'esame delle domande possono aiutare i singoli funzionari nel loro compito prendendo misure adeguate per assicurare una postura

mentale istituzionale che sia orientata alla protezione e una cultura istituzionale che sia sensibile alle esigenze di protezione.

I funzionari preposti all'esame delle domande devono anche essere consapevoli del fatto che ci possono essere situazioni in cui le loro indagini, i loro ragionamenti e le loro decisioni sono guidate principalmente da intuizioni piuttosto che dall'apprezzamento di tutte le prove disponibili. Lo studio dell'UNHCR ha evidenziato che, considerata la natura ripetitiva del compito che i funzionari preposti all'esame delle domande di protezione si trovano a svolgere, c'è il rischio che essi tendano, consciamente o inconsciamente, a categorizzare le richieste di asilo sulla base di profili di caso generici che predeterminano le considerazioni in materia di credibilità. La maggioranza dei funzionari addetti all'esame delle domande intervistati in uno degli Stati membri ha dichiarato che quando si sentono per tante volte storie simili, si è portati a concludere che le storie siano false.

L'esito positivo o negativo della valutazione della credibilità in casi precedenti in cui il richiedente proveniva dallo stesso paese di origine o di residenza abituale non dovrebbe portare a deduzioni predeterminate in merito alla credibilità del richiedente in esame. Inversamente anche il fatto che una richiesta di asilo sia sostanzialmente diversa rispetto ad altre domande presentate da richiedenti originari dello stesso paese di origine o di residenza abituale non dovrebbe indurre simili preconcetti.

L'esposizione continua a racconti di tortura, violenza e trattamenti disumani e degradanti può essere molto pesante dal punto di vista psicologico per gli addetti all'esame delle domande di protezione. Gli esaminatori intervistati dall'UNHCR hanno testimoniato lo stress psicologico connesso all'ascolto o alla lettura continua di resoconti relativi a persecuzioni affermate. Gli esaminatori possono soffrire di stress psicologico a causa della loro esposizione a simili testimonianze - il cosiddetto trauma vicario - e mettere in atto di conseguenza naturali strategie di coping che possono involontariamente compromettere la loro imparzialità. Essi possono trovare il contenuto delle prove talmente orribile da essere tentati di rifiutarle come inimmaginabili, costruite e quindi prive di credibilità. Lo scetticismo è una strategia di coping molto umana, che però compromette l'obiettività e l'imparzialità. Il distacco emotivo può essere percepito come essenziale per mantenere l'obiettività. Tuttavia i funzionari preposti all'esame delle domande devono prestare attenzione a che tale distacco non si traduca in una certa riluttanza a farsi coinvolgere dal resoconto del richiedente, e/o in scetticismo. La ricerca dell'UNHCR ha rivelato che alcuni addetti all'esame delle domande erano consapevoli del rischio di provare meno empatia di fronte ai casi ascoltati, di assumere un'attitudine sospettosa (una sorta di 'credibility fatigue') e di soffrire di burn-out.

La ricerca dell'UNHCR nei tre Stati membri prescelti ha sottolineato l'importanza del fatto che i funzionari competenti per il riconoscimento della protezione internazionale siano consapevoli e capiscano quanto i propri processi mentali, il contesto di vita personale e il proprio stato psico-fisico influenzino la valutazione della credibilità. La ricerca ha evidenziato anche l'importanza rivestita dalle autorità accertanti nel mettere in atto meccanismi di sostegno adeguati e accessibili, così come accorgimenti che aiutino i funzionari preposti all'esame delle domande a far fronte all'impatto psicologico derivante dall'esercizio del loro compito. La ricerca dell'UNHCR ha poi rilevato che, mentre la giurisprudenza e le linee guida riconoscono la relatività della cultura, soltanto poche sentenze dei tribunali hanno trattato l'impatto di altri fattori sul processo decisionale. Ciò risulta in contrasto con la ricerca accademica che verte su tali fattori.

Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea

3. Raccogliere i fatti

Il compito di raccogliere informazioni rilevanti che corroborino la domanda di protezione e quello di esaminarli alla luce delle circostanze individuali e contestuali proprie al richiedente consente ai funzionari addetti all'esame delle domande di protezione internazionale di determinare se e quali tra le dichiarazioni e le prove relative agli elementi essenziali della domanda possano essere accettate. È pertanto essenziale che per ciascun caso venga raccolto il maggiore numero possibile di informazioni pertinenti. Sia il richiedente che l'autorità accertante devono collaborare a tal fine. La cooperazione implica, tra le altre cose, che il richiedente e l'autorità accertante lavorino insieme con l'obiettivo comune di raccogliere la maggior quantità possibile di prove pertinenti in modo da disporre, per quanto possibile, di una base solida su cui valutare la credibilità dei fatti dichiarati e prendere una decisione in merito alla domanda di protezione.

In conformità con la prima frase dell'art. 4 (1) della Direttiva UE sulle qualifiche, *“gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale”*. Tuttavia, laddove gli Stati membri considerino che il dovere di sostanziare la domanda compete al richiedente, questo dovere incombe solamente 'in linea di principio' sul solo richiedente. Se è vero che i fatti rilevanti dovranno essere riferiti in primo luogo dal richiedente, il quale fornirà dichiarazioni e prove, successivamente il processo di raccolta delle informazioni deve avvenire su base collaborativa.

È importante ricordare che la determinazione di prima istanza dell'eleggibilità alla protezione internazionale non è un procedimento in contraddittorio e non vi è alcun oggetto di contestazione tra il richiedente e l'autorità accertante. Ciò considerato, in alcuni casi può capitare che spetti all'autorità accertante raccogliere con i propri mezzi le prove, ivi compreso qualsiasi elemento probatorio suscettibile di corroborare la domanda di protezione. Ciò è dovuto a diversi fattori inerenti alla procedura di asilo: tra questi, le difficoltà evidenti che incontrano i richiedenti nel fornire informazioni e avvalorare le loro affermazioni con prove documentali e di altro tipo, la gravità delle possibili conseguenze di una decisione errata, il fatto che l'obbligo di accertare e valutare tutti i fatti pertinenti sia condiviso tra il richiedente e il decisore, il dovere dell'autorità accertante di condurre un esame attento e rigoroso della domanda, il requisito in base al quale gli esiti dell'esame della credibilità cui è pervenuta l'autorità accertante devono avere una base probatoria, le maggiori risorse per raccogliere prove di cui dispone generalmente l'autorità accertante rispetto al richiedente.

La ricerca dell'UNHCR ha pertanto passato in rassegna le leggi e le prassi statali relative alla natura e alla portata del dovere che ha il richiedente, in linea di principio, di motivare la domanda, alle responsabilità dell'autorità accertante di facilitare ed assistere il richiedente nel sostanziare la domanda e di raccogliere autonomamente le prove, ivi compreso ove necessario prove che avvalorino la domanda e a come queste prove intervengano nella valutazione della credibilità.

L'obbligo che incombe 'in linea di principio' sul richiedente di motivare la domanda

Cosa deve presentare il richiedente per motivare la sua domanda?

L'art. 4 (2) della Direttiva UE sulle qualifiche elenca gli elementi rilevanti necessari per motivare una domanda di protezione, che *“consistono nelle dichiarazioni del richiedente e in tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, estrazione, anche, ove occorra, dei congiunti, identità, cittadinanza/e, paese/i e luogo/ luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di viaggio nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale.”*

In questa sede è necessario commentare brevemente l'inclusione degli 'itinerari di viaggio' tra gli aspetti elencati nell'art. 4 (2) della Direttiva UE sulle qualifiche. L'itinerario del viaggio intrapreso dal richiedente può risultare pertinente nella valutazione da parte dell'autorità accertante in merito all'applicabilità del *Regolamento del Consiglio (EC) n. 343/2003 del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo* (Regolamento di Dublino), e sull'ammissibilità della domanda in base alla Direttiva UE sulle procedure di asilo. Peraltro gli Stati membri hanno un interesse più ampio nella raccolta di informazioni sulle rotte delle migrazioni. L'UNHCR ritiene tuttavia che l'itinerario di viaggio rappresenti solo raramente un fatto rilevante ai fini dell'esame di una domanda di protezione internazionale. La ricerca condotta dall'UNHCR ha dimostrato che, invece, nella pratica di alcuni Stati membri le affermazioni del richiedente e altre prove relative all'itinerario di viaggio hanno un impatto significativo sul modo in cui viene valutata la credibilità.

È fondamentale sottolineare che il dovere del richiedente di motivare la propria domanda non comporta l'obbligo di fornire prove documentali o di altro tipo a sostegno di ogni fatto rilevante da lui riferito. In linea di principio il dovere del richiedente di addurre prove a sostegno della propria domanda di protezione dovrebbe essere valutato alla luce delle sue circostanze individuali e contestuali. Si consideri ad esempio che alcuni fatti dichiarati non sono suscettibili di essere avvalorati da prove documentali o di altro tipo: il richiedente può essere arrivato nello Stato membro in questione solamente con lo stretto necessario e sprovvisto di prove documentali o di altro tipo, le circostanze individuali e contestuali del richiedente (tra cui la situazione nel paese d'origine o nel luogo di residenza abituale) possono rendere impossibile il reperimento di documenti pertinenti o di altre prove ed è comune la scarsità di prove indipendenti a conferma o a sostegno della testimonianza di un richiedente. Pertanto, il richiedente è tenuto soltanto a impegnarsi nel sostenere le sue affermazioni con ogni prova possibile e a fornire prove nella misura in cui ciò sia concretamente possibile. Le dichiarazioni del richiedente, che in ogni caso costituiscono sempre una prova importante, possono essere le uniche prove che il richiedente è in grado di fornire. Le dichiarazioni del richiedente possono addirittura essere sufficienti da sole a motivare la domanda.

Per quanto riguarda la valutazione della credibilità, un funzionario addetto all'esame delle domande non può diffidare delle dichiarazioni di un richiedente solo perché egli non ha fornito alcuna prova documentale, o di altro tipo, che permetta di confermare o avvalorare del

tutto o in parte la sua testimonianza. Ai sensi dell'art. 4 (5) (a) e (b) della Direttiva UE sulle qualifiche, qualora taluni aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove documentali o di altro tipo, la loro conferma non è comunque necessaria laddove siano soddisfatte, tra l'altro, le seguenti condizioni:

(a) *“il richiedente ha compiuto sinceri sforzi per circostanziare la domanda;*

(b) *tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati presentati ed è stata fornita una spiegazione soddisfacente circa l'eventuale mancanza di altri elementi significativi.”*

La ricerca dell'UNHCR ha evidenziato la necessità di sottolineare che le affermazioni del richiedente costituiscono elementi atti a suffragare la domanda. Le prove possono essere verbali o documentali. Tra le prime si annoverano le dichiarazioni del richiedente, nonché qualsiasi altra prova verbale fornita da esperti, familiari ed altri testimoni. Le prove possono anche essere documentali: materiali scritti, grafici, digitali, visivi ecc. In questo senso, le prove possono comprendere anche informazioni sui paesi di origine (COI), reperti come elementi fisici e cicatrici corporee, nonché registrazioni audio e visive.

Lo studio ha permesso di riscontrare alcune buone pratiche laddove le dichiarazioni del richiedente sono state chiaramente considerate come elementi atti a circostanziare la domanda e sono state quindi prese in esame per valutare la credibilità. Tuttavia da alcune decisioni scritte è risultato che le dichiarazioni del richiedente non sono state considerate come prove e/o che non è necessario che ogni fatto dichiarato debba necessariamente essere avvalorato da prove documentali o di altro tipo. Anzi, in un certo numero di casi esaminati il ragionamento che si desumeva dalle decisioni scritte implicava che i richiedenti avrebbero dovuto avvalorare i fatti dichiarati con prove documentali o di altro tipo e che le loro affermazioni non erano state considerate come prove.

Alcuni richiedenti possono trovarsi in una tipica situazione da 'comma-22', per cui da un lato il fatto di non fornire alcuna prova documentale può essere considerato come svantaggioso per il loro caso e dall'altro lato essi possono risultare svantaggiati anche se forniscono prove documentali a sostegno di alcuni dei fatti affermati, perché ciò indurrebbe allora gli esaminatori ad aspettarsi che i richiedenti forniscano delle prove a sostegno di tutti i fatti riferiti. In alcuni dei casi esaminati, il funzionario responsabile dell'esame della domanda ha concluso che, poiché il richiedente era stato in grado di fornire alcune prove a sostegno di particolari aspetti della sua testimonianza, ci si poteva aspettare che egli fosse in grado di produrre prove documentali a supporto di tutti - o almeno di alcuni altri aspetti della domanda. In questi casi si è ritenuto che l'incapacità del richiedente di produrre ulteriori prove documentali che avvalorassero un determinato fatto minasse la credibilità del fatto dichiarato. Inoltre, nella maggioranza dei casi in questione i funzionari preposti all'esame delle domande di protezione non hanno chiesto al richiedente spiegazioni per la mancanza di specifiche prove documentali. Pare pertanto che abbiano basato le loro deduzioni sulla supposizione infondata che la specifica richiesta fosse disponibile ma che il richiedente non l'avesse fornita.

Documentazione e altre prove ‘a disposizione del richiedente’

L'art. 4 (1) della Direttiva UE sulle qualifiche prevede che gli Stati membri possano considerare tra i doveri di chi presenta domanda di protezione il fatto di produrre *'tutta la documentazione a disposizione del richiedente'*. Questa ricerca ha cercato di capire quale interpretazione venga data a questa espressione e a quella di *'spiegazione soddisfacente'* (in merito alla mancanza di elementi significativi) presente nell'art. 4 (5) (b) della stessa direttiva. In sostanza, se il funzionario addetto al riconoscimento della protezione reputa che la spiegazione fornita dal richiedente, data la mancanza di elementi di prova, non sia soddisfacente, ciò dovrebbe significare che egli ritiene che tali prove non siano state presentate, pur essendo in possesso del richiedente. Una simile constatazione può avere conseguenze sulla valutazione della credibilità delle dichiarazioni del richiedente.

La ricerca dell'UNHCR ha confermato che all'espressione *'a disposizione del richiedente'* viene data un'interpretazione più ampia che non a indicare la mera documentazione posseduta del richiedente. Per esempio sia la legislazione olandese che le linee guida adottate nel Regno Unito indicano che deve ritenersi che una prova sia in possesso (a disposizione) del richiedente quando si può ragionevolmente presumere che lo stesso sia in grado di procurarsela. In uno degli Stati membri i richiedenti sono tenuti a fare tutto quanto è nelle loro facoltà per raccogliere prove che circostanzino la loro domanda, eventualmente ove necessario con l'assistenza di familiari o altri contatti.

Tuttavia la ricerca dell'UNHCR ha rivelato che alcune autorità competenti per l'esame delle domande possono avere aspettative esigenti per quanto riguarda le prove documentali o di altro tipo che si ritiene i richiedenti debbano possedere e/o quali prove ci si possa ragionevolmente aspettare che essi riescano a ottenere e presentare a sostegno delle loro domande. Aspettative così elevate sembrano in parte derivare da teorie infondate o preconcetti sul comportamento e le interazioni umane. Ad esempio, i decisori sembrano presumere che le persone bisognose di protezione internazionale:

- (a) sappiano già prima di partire dal paese di origine o dal luogo di residenza abituale quali prove documentali o di altro tipo saranno rilevanti nel caso in cui presenteranno una domanda di protezione internazionale in un altro paese;
- (b) sappiano con precisione quali prove documentali saranno rilevanti e le portino con sé nel viaggio verso il paese d'asilo presunto, tenendole accuratamente da conto e mantenendole in loro possesso in ogni momento, indipendentemente dai bisogni dei familiari rimasti nel paese di origine, dai rischi del viaggio o dai consigli e dalle istruzioni altrui;
- (c) non ripongano fiducia nei consigli di intermediari o di altre persone, ma per contro ripongano fiducia nelle autorità nazionali;
- (d) non si disfino o abbandonino volontariamente alcuna prova documentale o di altro tipo, a meno che non siano costretti con la coercizione o la forza.

Tali ipotesi sollevano questioni empiriche su ciò che le persone realmente fanno, su come effettivamente si comportano durante una fuga segnata dalla paura e su come decidono di chi fidarsi.

Aspettative irragionevolmente elevate sul fatto che il richiedente debba presentare determinate prove documentali possono inconsapevolmente incoraggiare i richiedenti a presentarne - compresi documenti falsi - a sostegno di tutti i fatti materiali dichiarati. La ricerca dell'UNHCR ha evidenziato l'importanza che i funzionari preposti siano consapevoli del fatto che le affermazioni del richiedente costituiscono elementi atti a circostanziare la domanda. Si è inoltre rilevata l'importanza di determinare se il richiedente sia in possesso di documenti e di altri elementi di prova suscettibili di circostanziare la sua istanza, considerate le sue circostanze individuali e contestuali. Di fatto, determinare se una spiegazione è soddisfacente significa valutare la credibilità di ogni spiegazione offerta sulla base degli indicatori di credibilità che saranno esaminati nel capitolo 5 e alla luce delle circostanze individuali e contestuali del richiedente.

Obbligo del richiedente di motivare 'quanto prima' la sua domanda

La prima frase dell'art. 4 (1) della Direttiva UE sulle qualifiche stabilisce che “*gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre **quanto prima** tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale*” (grassetto aggiunto). È ampiamente riconosciuto che la produzione di prove sia uno dei mezzi più efficaci per avvalorare la credibilità delle dichiarazioni del richiedente. Ai fini di garantire una corretta valutazione della credibilità, è quindi importante che le autorità accertanti offrano ai richiedenti il tempo necessario per ottenere le prove documentali o di altro tipo, quando queste possano essere ottenute in modo ragionevole e che possano essere utili per la valutazione della credibilità.

L'espressione '*quanto prima*' va interpretata acquisendo un'effettiva comprensione delle circostanze individuali e contestuali del richiedente - compresi quegli elementi che possono inibire la divulgazione di informazioni e condizionare la possibilità che egli ha di ottenere documenti e altre prove che confortino la domanda. Per fare ciò bisogna anche tenere in considerazione la situazione nel paese d'origine o del luogo di residenza abituale. L'espressione '*quanto prima*' dovrebbe inoltre essere interpretata con riferimento al momento in cui il richiedente viene informato - in una lingua e in un modo a lui comprensibili - del suo dovere di motivare la domanda e del modo in cui egli è tenuto ad adempiere a tale obbligo; e con riferimento all'eventuale momento in cui gli sia stato richiesto di produrre prove più specifiche o aggiuntive.

Nei tre Stati membri oggetto di questa ricerca si ritiene che il richiedente sia tenuto a presentare le prove 'quanto prima'. In pratica le implicazioni di questo criterio temporale sono intrinsecamente legate ai termini e al funzionamento delle procedure nazionali. Variando questi da Stato a Stato, da procedura a procedura e da funzionario a funzionario (i quali possono decidere di esercitare discrezione e flessibilità o meno), inevitabilmente alcuni richiedenti hanno più tempo a disposizione di altri per circostanziare la loro domanda. La rilevanza di questa differenza emerge se si considera la procedura ordinaria seguita nei tre Stati membri esaminati. Mentre alcuni richiedenti hanno avuto tre mesi o più di tempo per suffragare le loro richieste, altri candidati hanno dovuto motivare la loro domanda entro poche settimane dalla registrazione della stessa. In uno Stato membro in particolare alcuni degli attori che operano nell'ambito dell'asilo hanno espresso preoccupazione per la brevità

dei termini concessi dalla procedura e hanno manifestato l'opinione che ciò influenzasse negativamente la valutazione della credibilità.

Per quanto riguarda i termini previsti per la presentazione delle prove, l'UNHCR ha osservato che in tutti e tre gli Stati membri esaminati un certo margine di flessibilità è a discrezione del funzionario preposto, anche se l'esercizio di tale discrezione può essere limitato dalla legge. In alcuni casi si è rivelato che è stata esercitata una certa flessibilità, mentre in altri casi il funzionario responsabile dell'esame delle domande non ha accettato di attendere per un lungo periodo prove documentali significative. Da segnalare a tal proposito la sentenza del Consiglio di Stato olandese in base alla quale la procedura non deve essere prolungata al solo fine di attendere delle prove documentali che il richiedente conta di presentare in tempi rapidi.

Non è stato possibile stabilire le conseguenze che la mancanza di questi documenti ha avuto sulla valutazione della credibilità in tutti i casi esaminati. In un caso tuttavia al richiedente è stato detto che quando le prove documentali fossero arrivate, avrebbe dovuto presentarle in sede di ricorso. A questo proposito va notato che le linee guida canadesi affermano che se il funzionario addetto al riconoscimento della protezione non offre in modo ragionevole al richiedente la possibilità di produrre prove o gli nega la possibilità di fornirle, non dovrebbe poi far valere la mancanza di tali prove per avvalorare una valutazione di non credibilità.

In uno degli Stati membri, la brevità dei termini per la presentazione delle prove ha anche delle ulteriori implicazioni per la valutazione della credibilità. Se il richiedente non è in grado di produrre nei tempi previsti un documento di viaggio, una carta d'identità o qualsiasi altro documento che l'autorità accertante ritenga necessario, ciò può minare fin da subito la credibilità delle sue affermazioni - a meno che lo stesso non sia in grado di dimostrare in modo plausibile che egli non può essere ritenuto responsabile della mancanza del documento (o dei documenti). In questi casi si ritiene che le dichiarazioni del richiedente debbano essere più convincenti rispetto all'eventualità in cui egli abbia presentato i documenti in questione.

Inoltre, anche se le informazioni e le prove documentali o di altro genere possono essere presentate in qualsiasi momento fino al raggiungimento di una decisione definitiva, in determinate circostanze l'autorità accertante può considerare che tali informazioni siano state presentate 'troppo tardi' e vadano pertanto trascurate, pur essendo state presentate entro i termini. Può inoltre ritenersi che la presentazione '*tardiva*' di prove comprometta la credibilità delle affermazioni del richiedente se questi non fornisce una spiegazione che gli esaminatori reputino soddisfacente del perché egli non ha comunicato o presentato prima le prove in questione. A questo proposito, nei Paesi Bassi la prova documentale ottenuta e presentata in sede di ricorso può essere considerata irricevibile qualora venga stabilito che la prova avrebbe potuto essere ottenuta e presentata in prima istanza.

L'UNHCR è consapevole del fatto che il lavoro delle autorità accertanti e dei singoli funzionari può essere condizionato da obiettivi politici e istituzionali. Tuttavia, l'utilità politica non deve essere perseguita a scapito dell'equità, della giustizia e del rispetto dei diritti umani fondamentali. La valutazione della credibilità è per sua natura un'operazione estremamente difficile e impegnativa; tale compito è reso ancora più arduo quando i termini sono molto brevi e/o le procedure sono tali da non consentire al richiedente di presentare la sua istanza nel modo più completo possibile. Ciò accade anche nei casi in cui al richiedente non venga consentito di procurarsi prove documentali o di altro genere a sostegno di un fatto

da lui dichiarato. Ai fini di garantire una corretta valutazione della credibilità è importante che le autorità accertanti abbiano a disposizione tutte le informazioni rilevanti. La flessibilità per quanto riguarda la tempistica è sia nell'interesse dell'autorità accertante sia in quello del richiedente. È fondamentale che la procedura consenta ai funzionari preposti di tenere conto delle circostanze individuali e contestuali del richiedente, compresi i mezzi di cui egli dispone per ottenere prove documentali o di altro tipo e le eventuali traduzioni necessarie. È altresì fondamentale che chi ha responsabilità politiche disponga di agire in questo senso.

Il compito dell'autorità competente in relazione all'accertamento dei fatti

Nella seconda frase dell'art. 4 (1) della Direttiva UE sulle qualifiche si afferma che *“lo Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda.”* La Corte di giustizia dell'Unione Europea (CJEU) ha sentenziato che *“rimane il fatto che lo Stato membro è tenuto a cooperare con il richiedente nella fase in cui si devono determinare gli elementi rilevanti per tale domanda di asilo”*.

Per quanto riguarda l'accertamento delle circostanze di fatto relative alla domanda, l'autorità competente è tenuta a:

- (a)** fornire al richiedente informazioni e orientamento in merito al suo dovere di motivare la domanda, nonché sul modo in cui egli può assolvere tale compito;
- (b)** orientare il richiedente mediante appropriate domande durante l'intervista;
- (c)** dare al richiedente la possibilità di chiarire eventuali elementi che farebbero propendere per una valutazione negativa in merito alla credibilità; e
- (d)** utilizzare ogni mezzo a disposizione per raccogliere prove pertinenti relative alla domanda di asilo, se necessario anche a sostegno della stessa, e basare la valutazione della credibilità su tutti i materiali presentati dal richiedente, nonché su quelli ottenuti con mezzi propri.

Garantire informazioni e orientamento al richiedente

Non si può pretendere che il richiedente sappia di essere tenuto a circostanziare la domanda, che sia a conoscenza del modo in cui debba assolvere tale compito e quali fatti e prove documentali o di altro tipo possano essere rilevanti. L'autorità accertante ha pertanto il dovere di garantire assistenza al richiedente. Nei tre Stati membri esaminati, nella fase iniziale della procedura i richiedenti ricevono opuscoli con informazioni di carattere generale sul fatto che è loro dovere presentare degli elementi atti a motivare la domanda. Inoltre i consulenti legali e/o l'intervistatore informano fin dall'inizio delle interviste i richiedenti di tale obbligo. In due degli Stati membri prescelti gli opuscoli indicano anche alcune delle prove documentali o di altro tipo che potrebbero essere utili per motivare la domanda di protezione. In uno degli Stati membri, qualora si sia verificato che il richiedente è analfabeta, è previsto che il contenuto dell'opuscolo informativo gli venga spiegato nel corso del colloquio.

L'UNHCR ha osservato alcuni esempi positivi di orientamento in cui l'intervistatore è incoraggiato a invitare il richiedente a presentare specifiche prove documentali. Tuttavia l'UNHCR ha anche rilevato un certo numero dei casi esaminati in cui si è ritenuto che l'assenza di specifiche prove documentali minasse la credibilità di un fatto affermato, anche qualora il richiedente avesse fornito altre prove documentali a sostegno del fatto in questione e non gli fosse stato consigliato di presentare tale prova specifica, né gli fosse stato chiesto di spiegarne l'assenza.

La ricerca dell'UNHCR ha rilevato che può accadere che alcune prove documentali o di altro tipo che potrebbero essere utili ai fini della valutazione della credibilità non vengono presentate dal richiedente semplicemente perché egli non era consapevole che presentarle avrebbe contribuito ad avvalorare la sua domanda. Ciò potrebbe compromettere l'affidabilità della valutazione della credibilità. In conformità all'obbligo di cooperare con il richiedente e all'obiettivo comune di raccogliere il maggior numero possibile di prove rilevanti su cui fondare la valutazione della credibilità, è nell'interesse dello Stato membro così come in quello del richiedente che quest'ultimo venga orientato in merito a quali informazioni e quali prove documentali o di altro tipo, se disponibili, potrebbero avvalorare la sua domanda.

Orientare il richiedente mediante appropriate domande nel corso del colloquio

L'UNHCR ha riscontrato che in generale il tipo di domande poste era coerente. È stato osservato l'uso di una tecnica (detta 'segnalatica') per indicare cambiamenti nell'oggetto delle domande. Per esempio: *"Adesso ho intenzione di farle alcune domande su ..."*. I funzionari preposti all'esame delle domande possono opportunamente ricorrere a questa strategia per evitare di modificare bruscamente l'oggetto della conversazione passando da una domanda all'altra – cosa che potrebbe provocare incongruenze nelle affermazioni del richiedente.

La ricerca dell'UNHCR ha inoltre evidenziato che in un certo numero di casi le tecniche di intervista si sono rivelate abbastanza efficaci nell'ottenere che i fatti rilevanti venissero riferiti in modo sufficientemente dettagliato da risultare adeguati al fine della valutazione della credibilità. Tuttavia, si sono rilevate alcune notevoli eccezioni. Per esempio l'UNHCR ha riscontrato che in alcuni casi la mancanza di informazioni dettagliate è stata usata come un indicatore di non credibilità, nonostante il fatto che il tipo di domande poste durante l'intervista non fosse tale da suscitare una testimonianza particolareggiata.

L'UNHCR ha osservato alcune interviste e passato in rassegna le registrazioni di altre; questo materiale ha consentito di rilevare che in alcuni casi gli esaminatori non hanno adottato un atteggiamento intimidatorio e che anzi hanno dimostrato sensibilità nel porre le domande. Il fatto di condurre il colloquio in un ambiente non conflittuale, confortevole e non minaccioso può facilitare l'esposizione dei fatti sia dal punto di vista del richiedente sia da quello del funzionario addetto all'intervista. L'intervistatore dovrebbe inoltre rimanere imparziale e obiettivo durante l'intero colloquio, sia nella sua comunicazione verbale che in quella non verbale. L'UNHCR ha osservato che invece in alcuni casi le domande (e di conseguenza le affermazioni del richiedente) erano condizionate dal punto di vista dell'intervistatore, il quale sembrava esprimere scetticismo, implicitamente o apertamente. Tali espressioni di

scetticismo creano un'atmosfera di diffidenza, che può ulteriormente inibire la comunicazione da parte del richiedente di informazioni rilevanti.

L'intervista personale costituisce un momento essenziale ai fini della valutazione della credibilità. Essa dovrebbe dare al richiedente la possibilità di presentare tutte le informazioni necessarie relative agli elementi essenziali della domanda, e d'altro canto permettere al funzionario preposto di sondare la credibilità dei fatti asseriti. Eventuali contraddizioni, incongruenze, omissioni o la mancanza di particolari riscontrabili nelle affermazioni del richiedente possono essere indicativi di difetti propri nella conduzione e nell'ambiente dell'intervista piuttosto che della non credibilità del richiedente. Lo studio dell'UNHCR ha evidenziato la necessità di sottolineare che, se le domande poste durante il colloquio non sono tali da suscitare racconti ricchi di particolari, la credibilità dei fatti asseriti non dovrebbe essere messa in dubbio in ragione della mancanza di dettagli. Ciò vale anche qualora il modo in cui l'intervista è stata condotta e l'ambiente in cui si è svolta abbiano ostacolato la comunicazione di dettagli rilevanti.

Ricorso a domande di 'conoscenza generale' per valutare la credibilità

Il ricorso a domande di 'conoscenza generale' per sondare la credibilità di un fatto affermato è risultata essere una strategia adottata dai funzionari addetti all'esame delle domande in tutti e tre gli Stati membri esaminati. Al tempo stesso la ricerca dell'UNHCR ha rilevato delle differenze per quanto riguarda le circostanze in cui si è fatto ricorso a domande di 'conoscenza generale'. In uno degli Stati membri tali domande sembravano essere poste innanzitutto laddove esistessero dubbi relativi alla provenienza, all'etnia o alla religione presunte del richiedente. Invece, in un altro Stato membro, è emerso chiaramente che domande di questo tipo non costituivano un metodo di 'ripiego' per sondare la credibilità in mancanza di altri elementi di prova. Poteva accadere che un richiedente venisse interrogato a lungo per determinare la sua conoscenza del paese e della regione di origine asseriti, nonostante la sua origine fosse attestata da documenti di identità validi. Ed effettivamente la ricerca dell'UNHCR ha rivelato che prove documentali o di altro tipo presentate a dimostrazione della provenienza da un determinato paese o una determinata regione potevano non essere prese in considerazione qualora si fosse reputato, in base alle risposte che il richiedente aveva dato alle domande finalizzate a misurare la sua 'conoscenza generale' del paese o della regione in questione, che l'origine da lui dichiarata non fosse credibile. In tali casi, le domande volte a valutare la conoscenza generale del richiedente hanno rappresentato l'unico mezzo cui si è fatto ricorso per sondare la credibilità del fatto dichiarato.

In particolare in uno Stato membro, l'UNHCR ha osservato che nei casi riguardanti richiedenti che affermavano di provenire da Afghanistan, Iraq o Somalia, poteva accadere che una parte significativa del tempo dedicato all'intervista personale venisse destinata a domande di questo genere. Queste interviste erano generalmente contraddistinte da domande chiuse, volte a sondare la conoscenza generale del candidato sul paese e/o sulla regione di origine presunti, sul luogo di residenza più recente, sull'etnia di appartenenza e sull'appartenenza religiosa (o su di un'eventuale conversione). In queste condizioni è stato possibile ottenere solamente poche informazioni relativamente ad altri fatti rilevanti.

Allo stesso modo, in uno degli Stati membri presi in considerazione, qualora la richiesta di asilo si riferisse al presunto orientamento sessuale e/o alla presunta identità di genere del richiedente, questi poteva essere interrogato sulla sua conoscenza della situazione delle persone LGBTI nello Stato membro, nonché sulle disposizioni legali riguardanti le persone LGBTI nel paese di origine. C'è da chiedersi se domande di questo genere siano il modo più appropriato per sondare la credibilità dei fatti dichiarati relativamente, ad esempio, ad un'eventuale conversione religiosa, all'orientamento sessuale e/o all'identità di genere. Vi è infatti il rischio che simili domande si fondino su stereotipi soggettivi e ipotesi infondate circa il modo in cui gli esseri umani si comportano, interagiscono e apprendono.

Fare eccessivo affidamento su domande di questo genere diventa problematico quando ciò avviene a scapito della dovuta considerazione di altre informazioni suscettibili di confermare o avvalorare il resoconto del richiedente e/o quando ciò penalizza l'ottenimento delle informazioni rilevanti sulle circostanze di fatto della domanda. La valutazione della credibilità deve essere basata sulla totalità delle informazioni pertinenti che vengono presentate dal richiedente e raccolte dall'autorità accertante con i propri mezzi. La valutazione della credibilità di un fatto dichiarato è viziata se si basa esclusivamente sull'analisi delle risposte che il richiedente ha dato alle domande di 'conoscenza generale'. Ciò accade, per esempio, ove venissero ignorate prove documentali o di altro tipo affidabili relative al fatto in questione.

L'UNHCR ha notato che talvolta al richiedente è stata posta una domanda aperta che lo invitava a descrivere con parole proprie un argomento oppure gli è stata mostrata un'immagine e gli è stato chiesto di spiegarla attraverso una narrazione libera. Più frequentemente ai richiedenti sono state poste domande chiuse che richiedevano una risposta specifica. Spesso le domande presupponevano un livello di conoscenza e una capacità di ricordare che andava al di là di quanto possa ritenersi ragionevole. I funzionari preposti all'esame delle domande devono essere attenti a non avere aspettative irragionevoli riguardo ciò che i richiedenti dovrebbero normalmente conoscere o ricordare. È pertanto essenziale che essi siano pienamente consapevoli del funzionamento e della fragilità della memoria umana. È importante sottolineare che la valutazione della credibilità non deve ridursi a un test sulla memoria del richiedente.

Sia le domande poste al richiedente (aperte o chiuse che siano), sia la valutazione delle sue risposte devono tenere pienamente conto delle circostanze individuali e contestuali del richiedente. L'UNHCR ha notato che se le linee guida seguite nei tre Stati membri considerati non fanno considerazioni particolarmente rilevanti sulla memoria umana, esse però confermano tutte, opportunamente, la necessità di tener conto di altre circostanze individuali e contestuali. A questo proposito, l'UNHCR ha osservato alcune buone pratiche. In un numero significativo di casi, tuttavia, non sembra che le circostanze individuali e contestuali del richiedente siano state prese in considerazione nell'elaborazione delle domande e/o nella valutazione delle risposte fornite dal richiedente. Come risultato, le risposte alle domande sono state considerate un indice di non affidabilità della credibilità.

Dare al richiedente la possibilità di fornire chiarimenti in presenza di elementi che facciano potenzialmente propendere per la non credibilità

È molto probabile che la percezione che le informazioni fornite dal richiedente non siano dettagliate e che presentino omissioni, incoerenze o inverosimiglianze, non sia nei fatti reale, ma possa essere legittimamente spiegata. Poiché la valutazione della credibilità dovrebbe basarsi, per quanto possibile, su elementi di prova attendibili, è di fondamentale importanza che l'autorità accertante offra concretamente ai richiedenti la possibilità di chiarire gli elementi che fanno potenzialmente propendere per la non credibilità. Inoltre, tutte le spiegazioni fornite dal richiedente devono essere debitamente prese in considerazione prima che venga presa una decisione definitiva sulla sua domanda di protezione.

La ricerca svolta dall'UNHCR ha riscontrato che la possibilità offerta ai richiedenti di chiarire tali elementi varia da uno Stato membro all'altro e da una domanda all'altra. Le linee guida di tutti e tre gli Stati membri esaminati invitano gli intervistatori a sollevare durante il colloquio personale quegli elementi che li inducono a propendere per una valutazione negativa della credibilità. In alcuni Stati membri può essere previsto che ciò non debba riguardare tutti gli elementi in questione.

L'indagine condotta dall'UNHCR ha rivelato che una valutazione negativa della credibilità può derivare da una constatazione basata su un'incoerenza o inverosimiglianza che non è stata sollevata in sede di intervista con il richiedente. Si è osservato un numero significativo di decisioni in cui l'esito negativo della valutazione della credibilità si basava su incongruenze e discrepanze che il richiedente non aveva avuto modo di spiegare nel corso della procedura. Di conseguenza il richiedente non era stato messo nelle condizioni di fornire una spiegazione o una circostanza attenuante prima che venisse presa una decisione definitiva.

L'UNHCR accoglie con favore il fatto che le linee guida nazionali prevedano che gli intervistatori sollevino durante il colloquio personale le questioni che potrebbero condurli a propendere per una valutazione negativa della credibilità. Può tuttavia accadere che l'esaminatore si renda conto della mancanza di dettagli, di incoerenze e/o implausibilità solo dopo il colloquio. Il fatto che gli intervistatori non riescano a identificare incongruenze, discrepanze e implausibilità in sede di intervista e che quindi non le pongano all'attenzione del richiedente può essere causato dal lasso tempo insufficiente con cui è stato preparato il colloquio (o dalla sua cattiva qualità), dalla mancanza di attenzione per i particolari del racconto del richiedente durante il colloquio e/o dalla tendenza a rinviare l'individuazione di elementi negativi ai fini della valutazione della credibilità a dopo l'intervista. Ciò può anche accadere perché, dopo il colloquio, l'esaminatore è in grado di esaminare più a fondo le dichiarazioni del richiedente e le altre prove o perché le dichiarazioni del richiedente appaiono in contrasto con le prove esaminate dopo l'intervista, come le informazioni sul paese d'origine (COI), i risultati delle analisi di tipo linguistico e/o della documentazione presentata dal richiedente, ecc.

In nessuno degli Stati membri oggetto della ricerca vi sono disposizioni legali che impediscono di condurre più di un colloquio personale. Tuttavia, la ricerca mostra che è raro che il richiedente venga convocato per una seconda intervista affinché egli abbia l'opportunità di fornire chiarimenti sugli eventuali elementi significativi e rilevanti che indurrebbero

l'esaminatore a propendere per una valutazione negativa della credibilità e/o di fornire ulteriori particolari e informazioni mancanti.

Nei Paesi Bassi, qualora l'autorità competente per l'esame delle domande sia intenzionata a respingere la domanda di protezione internazionale, la legislazione e la prassi offrono al richiedente la possibilità di affrontare le questioni che possono potenzialmente portare a una valutazione negativa della credibilità. Come previsto dalla procedura, al richiedente viene comunicata la 'decisione prevista'. Nel momento in cui il funzionario preposto all'esame delle domande espone tutti gli elementi che nella 'decisione prevista' possono influire negativamente sulla valutazione della credibilità, il richiedente ha la possibilità di commentarli prima che venga presa una decisione definitiva.

L'UNHCR è consapevole che gli Stati membri si preoccupano del tempo e delle risorse finanziarie necessarie per condurre l'esame delle domande di protezione internazionale. Tuttavia è nell'interesse sia dei richiedenti che degli Stati membri garantire che la decisione in prima istanza sia equa, giusta e rispettosa dei diritti umani fondamentali. Per fare ciò può rendersi necessario che le autorità preposte all'esame della domanda convochino il richiedente per un ulteriore colloquio personale o che altrimenti gli forniscano un mezzo attraverso cui egli possa offrire delle spiegazioni su quegli elementi che li stanno facendo propendere per la non credibilità prima che venga presa una decisione definitiva.

Il dovere della autorità accertanti di raccogliere con mezzi propri prove relative alla domanda di asilo

In linea di principio, l'obbligo di presentare elementi a sostegno di una domanda di protezione internazionale grava sul richiedente, ma l'esaminatore può essere chiamato a utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione per produrre le prove necessarie a sostenere-circostanziare la domanda. Inoltre, in virtù delle circostanze individuali e contestuali di alcuni richiedenti, può essere necessario che l'autorità accertante assuma una maggiore responsabilità nel raccogliere con mezzi propri prove relative alla domanda di asilo. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che - data l'importanza dell'art. 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la natura irreversibile del danno che il richiedente subirebbe nel caso in cui egli rischiasse di essere vittima di maltrattamenti - è dovere delle autorità nazionali condurre una valutazione approfondita e rigorosa, al fine di fugare ogni dubbio in merito alla credibilità dei fatti affermati. Ciò può richiedere che le autorità nazionali adottino attivamente delle misure volte a ottenere prove, tra cui - ma non solo - informazioni sul paese d'origine (COI), perizie, dichiarazioni di testimoni o altre informazioni provenienti da fonti affidabili.

La necessità di raccogliere informazioni rilevanti sul paese d'origine è riconosciuta dalle disposizioni legislative e dalle linee guida adottate nei tre Stati membri esaminati. Si è riscontrato che gli esaminatori sono generalmente consapevoli della necessità di raccogliere informazioni sui paesi d'origine. Tuttavia, l'UNHCR ha osservato che in alcuni casi nel fascicolo predisposto dal funzionario preposto all'esame delle domande non si faceva riferimento - né vi era in esso contenuta - alcuna informazione sul paese d'origine, al di là di quelle ottenute dal richiedente, anche qualora tali informazioni fossero state facilmente reperibili. In alcuni casi sono state incluse nel fascicolo solo le informazioni sul paese

Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea

d'origine che suffragavano le conclusioni sulla credibilità cui era già giunto il funzionario preposto. È emerso chiaramente anche il fatto che alcuni funzionari non hanno utilizzato le informazioni disponibili e pertinenti sul paese d'origine per l'esame di ciascun singolo fatto. Spesso le informazioni sul paese d'origine non sono state riportate per argomentare/valutare la credibilità di specifici fatti, ma sono state invece citate in termini generali e standardizzati. L'esame di alcuni fascicoli ha altresì dimostrato che le informazioni sul paese d'origine possono essere utilizzate in modo selettivo per suffragare valutazioni negative sulla credibilità.

La ricerca dell'UNHCR ha anche rilevato notevoli differenze fra i tre Stati membri per quanto riguarda la raccolta di altre prove quali perizie (ad esempio la verifica di documenti, l'analisi linguistica ecc.) o informazioni specifiche. L'UNHCR ha osservato che, ove vi fosse quest'opportunità, in alcuni casi i funzionari preposti hanno effettivamente preso misure per ottenere perizie o informazioni specifiche a sostegno della domanda, ma che in altri casi apparentemente simili, al contrario, tali misure non sono state prese sulla base della considerazione che l'obbligo di fornire le prove compete al richiedente.

La ricerca dell'UNHCR ha indicato che sussistono significative differenze rispetto alla misura in cui i funzionari responsabili dell'esame delle domande raccolgono prove con mezzi propri. È chiaro che la qualità della valutazione della credibilità è influenzata dalla misura in cui l'autorità accertante adempie in modo obiettivo e imparziale al suo compito di raccogliere con i propri mezzi prove relative ai fatti materiali dichiarati dal richiedente. L'autorità competente deve garantire di raccogliere tutte le prove disponibili che potrebbero confermare (e non solo smentire) i fatti o la credibilità delle affermazioni del richiedente. Il fatto di non raccogliere informazioni specifiche o generali, oppure delle perizie relativamente a un fatto quando ciò è nelle facoltà dell'autorità accertante, può risultare in contrasto con l'esigenza di un esame attento e rigoroso e minare la validità della valutazione della credibilità.

Fondare la valutazione della credibilità sulla totalità delle prove

La valutazione della credibilità dovrebbe basarsi sulla totalità delle prove disponibili presentate dal richiedente e raccolte dall'autorità accertante con i propri mezzi. La valutazione della credibilità di un fatto affermato è viziata se, ad esempio, viene effettuata esclusivamente sulla base delle dichiarazioni del richiedente, ignorando le prove documentali e di altro tipo disponibili e affidabili, o altri elementi di prova relativi al fatto in questione. Allo stesso modo, l'attendibilità delle prove documentali può essere determinata solo alla luce di tutte le prove disponibili.

Talvolta si è rivelato difficile evincere con certezza dai fascicoli esaminati se la valutazione della credibilità era stata condotta alla luce di tutte le prove rilevanti disponibili. Alcune note interne e le decisioni scritte non indicavano se fossero state prese in considerazione o meno le prove documentali o di altro tipo presentate dal richiedente.

L'esame dei fascicoli effettuato dall'UNHCR ha comunque evidenziato che in una serie di casi la valutazione della credibilità si è basata - o potrebbe essersi basata - solo su una parte delle prove disponibili. In uno degli Stati membri l'UNHCR ha osservato che, anche qualora le decisioni scritte facessero riferimento a tutte le prove documentali o di altro tipo addotte dal richiedente, spesso le prove presentate per suffragare un determinato fatto affermato non

venivano valutate - e ciò era motivato con il fatto che le sole affermazioni del richiedente erano state considerate credibili (o non credibili). Invece di valutare le prove documentali e di altro tipo insieme alle affermazioni verbali e giungere a una conclusione sulla credibilità sulla base di tutte le prove disponibili sul fatto in questione, a volte l'esito negativo della valutazione della credibilità si è basato perciò unicamente sulle prove verbali, e questo stesso esito veniva addotto come motivo per non valutare altri elementi di prova disponibili. Spesso nelle decisioni scritte si affermava che alla documentazione presentata non era stato accordato alcun valore perché non questa era stata supportata da dichiarazioni credibili.

Fra i casi esaminati dall'UNHCR ve n'erano alcuni in cui si è stabilito che le prove verbali prodotte dal richiedente sul suo paese di origine o luogo di residenza abituale e/o sul suo recente soggiorno in un certo paese non fossero credibili. In taluni di essi non solo non sono state prese in considerazione le prove documentali, ma nemmeno sono stati considerati come credibili altri fatti affermati dal richiedente relativi al paese di origine in questione e/o al periodo in cui il richiedente sosteneva di essersi trovato lì. Può essere che l'esito negativo della valutazione della credibilità per quanto riguarda il paese di origine del richiedente e/o quello in cui egli afferma di aver soggiornato recentemente si fondi esclusivamente sulle risposte del richiedente alle domande riguardanti la sua conoscenza del paese d'origine. Ciò può verificarsi nonostante il richiedente abbia presentato delle prove documentali a sostegno del fatto affermato.

L'UNHCR ha esaminato anche una serie di decisioni relative a richiedenti che sostenevano di provenire dall'Afghanistan, in cui si dichiarava che alle prove documentali presentate dal richiedente non era stato riconosciuto alcun valore probatorio dal momento che le informazioni sul paese d'origine indicavano che in Afghanistan la corruzione è molto diffusa ed è facile procurarsi documenti falsi. I funzionari preposti possono quindi averne dedotto che tutti i documenti presentati dai richiedenti provenienti da paesi simili all'Afghanistan siano contraffatti o siano stati ottenuti con la corruzione. Di conseguenza, a tali documenti non è stato riconosciuto alcun valore probatorio ed essi sono stati trascurati ai fini della valutazione della credibilità, senza ulteriori indagini.

I funzionari addetti all'esame delle domande dovrebbero essere assai cauti nel decidere di non prendere in considerazione prove documentali sulla base di informazioni di carattere generale sul paese d'origine del richiedente. Per quanto in un determinato paese la corruzione possa essere diffusa e possa essere facile procurarsi dei documenti falsi, ciò non significa che i documenti presentati da ciascun richiedente originario del paese in questione siano necessariamente falsi o siano stati ottenuti tramite corruzione. Non riconoscere valore probatorio ad un documento senza verificarne l'autenticità laddove questa potrebbe essere facilmente verificata, può costituire violazione dell'obbligo di esame attento e rigoroso che è a carico delle autorità nazionali.

Lo studio condotto dall'UNHCR ha anche rilevato che è possibile che alcuni funzionari non comprendano appieno come le prove disponibili, documentali o di altro tipo che siano, debbano rientrare nella valutazione della credibilità di un singolo fatto. In uno Stato membro, molti casi hanno dimostrato che gli esaminatori consideravano le prove documentali come se queste non fossero minimamente connesse al fatto a cui si riferivano.

La ricerca dell'UNHCR ha indicato che in un numero significativo di casi la valutazione della credibilità può non essersi basata sulla totalità degli elementi di prova pertinenti disponibili.

In particolare è emerso che in diversi casi la valutazione della credibilità sembra essersi basata principalmente su una valutazione delle risposte date dal richiedente a domande di ‘conoscenza generale’, senza che venissero prese in considerazione le prove documentali pertinenti e gli altri elementi di prova presentati. L’UNHCR ribadisce che la valutazione della credibilità dei fatti asseriti sarà con tutta probabilità viziata qualora gli addetti all’esame delle domande si basino solo su una parte delle prove disponibili relative a quel fatto particolare, piuttosto che sulla totalità delle prove disponibili.

4. Indicatori di credibilità

Non vi sono metodi infallibili e assolutamente obiettivi per accertare se le affermazioni di un richiedente siano veritiere. Tuttavia, alcuni organi giurisdizionali, internazionali e nazionali, hanno fatto ricorso a degli indicatori di credibilità per valutare le affermazioni del richiedente e le prove da lui prodotte. Questi indicatori hanno consentito di promuovere un approccio efficace e strutturato, e, nel contempo, ridurre il margine di soggettività nella valutazione della credibilità dei fatti prospettati dal richiedente.

La ricerca condotta dall'UNHCR ha confermato che le autorità preposte al riconoscimento della protezione internazionale nei tre Stati membri presi in considerazione si servono di una serie di indicatori di credibilità. Il presente studio ha rilevato che quelli più comunemente usati come guida per stabilire se considerare come veritiero un fatto affermato sono i seguenti:

- (a) sufficienza e specificità dei particolari;
- (b) coerenza interna dei fatti affermati verbalmente e/o per iscritto dal richiedente (comprese le affermazioni del richiedente e tutte le prove documentali o di altro tipo da lui fornite);
- (c) coerenza delle affermazioni del richiedente con le informazioni fornite da eventuali familiari e/o altri testimoni;
- (d) coerenza delle affermazioni del richiedente con le informazioni specifiche e generali disponibili, compresi i dati attinenti al suo paese di origine (COI), relative al caso del richiedente;
- (e) plausibilità; e
- (f) condotta del richiedente.

I limiti della condotta del richiedente quale indicatore di credibilità saranno esposti *infra*.

Va detto subito che nel fare uso degli indicatori di credibilità è essenziale tenere presente che nessun indicatore preso singolarmente consente di determinare con certezza la credibilità o la non credibilità.

Sufficienza e specificità dei particolari

Questo indicatore prevede che colui il quale deve assumere la decisione circa la domanda di protezione valuti se il livello e la natura dei particolari forniti dal richiedente corrispondano a

Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea

quanto ci si può ragionevolmente aspettare da chi, trovandosi nelle condizioni personali e contestuali indicate dal richiedente, riferisca in modo veritiero una propria esperienza personale. Il presupposto su cui si fonda questo indicatore è appunto che una persona che sta riferendo un'esperienza vissuta sia in grado di ricordare e raccontare l'esperienza con ricchezza di dettagli, compresi, per esempio, i particolari sensoriali dell'avvenimento (che cosa l'interessato ha visto, che cosa ha sentito e pensato e quali sensazioni ha provato). È logico attendersi che in questo caso la capacità di ricordo sia superiore a quella di una persona che non abbia vissuto in prima persona quell'esperienza. Da ciò può trarsi la considerazione che la vaghezza, la lacunosità o l'incapacità di fornire informazioni circa i fatti affermati possono, in un quadro che tenga comunque conto in modo appropriato delle condizioni personali e contestuali del richiedente, costituire elementi tali da fare dubitare della credibilità dei fatti asseriti.

Le linee guida seguite nei Paesi Bassi prevedono espressamente che nel valutare la credibilità delle affermazioni del richiedente debba essere stabilito, fra l'altro, se il richiedente abbia risposto alle domande nel modo più esauriente possibile e se sia stato in grado di fornire circa gli eventi e le circostanze rilevanti la quantità di informazioni che egli dovrebbe ragionevolmente essere in grado di fornire. Le linee guida anzidette sottolineano inoltre che nel caso in cui le affermazioni del richiedente siano vaghe e lacunose, si può giungere alla conclusione che esse non siano coerenti e plausibili. Analogamente, le linee guida adottate nel Regno Unito sottolineano che anche il livello di dettaglio con il quale il richiedente formula la sua richiesta è un fattore suscettibile di influenzare la valutazione della credibilità interna della domanda. Queste stesse linee guida sottolineano peraltro – assai opportunamente – come i funzionari addetti all'esame delle domande dovrebbero acquisire anche la conoscenza di tutte le eventuali ragioni per le quali un richiedente possa non essere in grado di fornire dei particolari o per cui possa darsi che egli fornisca i dettagli dei fatti soltanto in un secondo momento.

Sulla base dell'esame dei fascicoli di un certo numero di casi svolto dall'UNHCR nei tre Stati membri dell'UE prescelti, può concludersi dunque che nella prassi la sufficienza e la specificità dei fatti riferiti è usata quale indicatore della credibilità delle affermazioni del richiedente.

Coerenza interna dei fatti prospettati verbalmente e/o per iscritto dal richiedente

Ancorché non vi sia piena convergenza di opinioni circa la definizione del concetto di 'coerenza', può ritenersi in via generale che per 'coerenza' debba intendersi assenza di discrepanze, di contraddizioni e di divergenze tra e nei i fatti prospettati dal richiedente. L'uso dell'indicatore 'coerenza' si basa sul presupposto che con tutta probabilità una persona che menta sia incoerente nella sua testimonianza, dovendosi presumere che sia difficile ricordare e sostenere la veridicità di una storia inventata; si presume inoltre che, se messo alla prova, colui che non stia dicendo la verità cerchi di nascondere le incoerenze alterando i fatti. Presupposto opposto e corrispondente a quello ora ricordato è che invece un richiedente che abbia effettivamente vissuto gli avvenimenti che riferisce e che sia sincero nelle sue

dichiarazioni, sarà pienamente in grado di riferire in modo preciso e coerente gli eventi ed i fatti.

La coerenza 'interna' si riferisce alla coerenza dei fatti prospettati dal richiedente:

- (a) nell'ambito di un medesimo colloquio orale o di un medesimo atto scritto presentato all'autorità preposta al riconoscimento dello status di rifugiato;
- (b) nel raffronto tra le affermazioni scritte e/o verbali fatte dal richiedente in due momenti diversi ai funzionari preposti all'esame della domanda;
- (c) nel raffronto tra le dichiarazioni scritte e/o verbali fatte dal richiedente e quanto emerge dalle prove documentali o di altro tipo presentate dal richiedente all'autorità addetta all'esame delle domande.

Secondo le linee guida adottate nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, la 'coerenza interna' costituisce un indicatore di credibilità. Anche la Corte Europea dei diritti dell'uomo (ECtHR), il Comitato Contro la Tortura (CAT), i tribunali penali internazionali, il Curriculum comune europeo in materia di asilo (EAC) e l'UNHCR annoverano la coerenza fra i possibili indicatori di credibilità.

Per avere rilievo, l'incoerenza deve essere sufficientemente grave e deve riguardare fatti di centrale importanza per il riconoscimento della protezione internazionale. In via generale, le incoerenze minori non dovrebbero essere considerate come elementi suscettibili di indebolire la credibilità dei fatti asseriti dal richiedente; è sufficiente dunque che le circostanze di fatto centrali prospettate o gli aspetti di fondo della domanda siano nel complesso coerenti. Ciò è stato ripetutamente riconosciuto dalla giurisprudenza internazionale, regionale e nazionale. Vi è da dire però che, dall'esame dei fascicoli dei casi prescelti, l'UNHCR ha potuto constatare anche l'utilizzo di incoerenze di poco conto - quali, per esempio, le incoerenze relative a singoli dati precisi, per la valutazione negativa degli elementi di fondo delle asserzioni di un richiedente.

Per quanto riguarda la coerenza delle affermazioni del richiedente con ciò che egli ha affermato in precedenza, nei Paesi Bassi si distingue tra le affermazioni rese all'autorità preposta all'esame delle domande di protezione internazionale e le affermazioni rese ad altre autorità. In quest'ottica l'incoerenza può ritenersi non costituire elemento indicatore di non credibilità se essa venga rilevata fra le dichiarazioni rese dal richiedente alla Polizia Reale Olandese durante il colloquio di registrazione e le dichiarazioni rese dallo stesso in un secondo momento alle autorità deputate al riconoscimento della protezione internazionale.

L'UNHCR ha anche rilevato che in uno dei tre Stati membri presi in esame ci si aspetta che il richiedente esponga tutti i fatti essenziali durante il colloquio individuale dettagliato. Il fatto di presentare informazioni rilevanti a correzione o ad integrazione di quelle emergenti dalla trascrizione del colloquio oppure nell'esprimere un parere su una decisione prevista può essere considerato come un indicatore di non credibilità. È fondamentale che i funzionari addetti all'esame delle domande comprendano che vi sono motivi di natura personale o contestuale che possono indurre il richiedente a non fornire alcune informazioni rilevanti, o che gli impediscano o lo rendano riluttante a rivelare determinate informazioni durante il colloquio individuale. In questi casi è importante che gli addetti all'esame della domanda

cerchino la spiegazione dei motivi che hanno indotto il richiedente a non rivelare determinate informazioni e ne tengano pienamente conto.

L'UNHCR ha rilevato poi che in un altro Stato membro, nonostante la chiara indicazione secondo cui non ci si può aspettare che un richiedente entri nei particolari sui motivi che l'hanno indotto a presentare la domanda di protezione internazionale, spesso il fatto che il richiedente menzioni durante il colloquio personale un fatto che egli non aveva menzionato nell'intervista preliminare viene considerato come un'incoerenza suscettibile di mettere in dubbio la credibilità del fatto.

È generalmente ritenuto che la coerenza rafforzata da prove documentali o di altro tipo sia uno dei più certi indicatori della credibilità della testimonianza di un richiedente. Le prove documentali o di altro tipo prodotte dal richiedente possono infatti confermare le sue affermazioni, sì che i fatti rilevanti da lui affermati possano essere considerati come veritieri. Peraltro anche qualora le prove documentali o di altro tipo non confermino pienamente i fatti affermati, non è escluso che esse possano comunque essere utilizzate quale elemento indiziario di sostegno della credibilità dei fatti in questione. Dall'esame dei fascicoli dei casi prescelti nei tre Stati membri è emerso che la coerenza delle prove documentali o di altro tipo presentate dal richiedente con i fatti da lui prospettati è stata usata quale indicatore della credibilità del fatto asserito. Inversamente, la mancanza di coerenza è stata considerata quale elemento indicativo di non credibilità.

Coerenza delle affermazioni del richiedente con le informazioni fornite da familiari e/o testimoni

In sede di valutazione della credibilità, l'autorità deputata al riconoscimento della protezione internazionale potrebbe ottenere informazioni e prove da familiari e/o testimoni e poi confrontarle con le affermazioni del richiedente. La coerenza dei fatti prospettati dal richiedente con qualsiasi dichiarazione fatta da persone a carico, da altri familiari o da altri testimoni può essere considerata come un indicatore di credibilità. Verosimilmente questo indicatore si fonda su due presupposti: da una parte che le circostanze personali e contestuali del richiedente possano essere verificate attraverso i familiari e dall'altra che un'esperienza vissuta possa essere ricordata e riferita nello stesso modo da tutti coloro che vi hanno partecipato.

Sia le linee guida adottate nei Paesi Bassi sia quelle seguite nel Regno Unito considerano questo elemento come un indicatore di credibilità. Nel valutare questo indicatore, le linee guida britanniche sottolineano – assai opportunamente - che i funzionari preposti all'esame delle domande di protezione dovrebbero essere consapevoli di tutte le possibili circostanze attenuanti.

Il campione di casi considerato dall'UNHCR comprendeva solo un numero ridotto di casi in cui erano coinvolti più membri di una stessa famiglia. Tuttavia l'esame dei fascicoli in questione ha permesso di rilevare che nella pratica la coerenza fra le affermazioni dei membri di una stessa famiglia è usata come un indicatore di credibilità. Al contempo, in uno Stato membro si è rilevato che quando le affermazioni del richiedente erano coerenti con quelle dei suoi familiari o dei suoi amici, alle affermazioni di questi ultimi non veniva attribuito alcun

valore perché erano considerate parziali e non obiettive. Eppure esse *erano* tenute in considerazione quando invece emergevano incoerenze.

Non si dovrebbero condurre colloqui individuali con le persone a carico del richiedente con lo scopo di rilevare contraddizioni e incoerenze. In particolare, l'UNHCR invita a prestare la massima attenzione nell'utilizzo delle affermazioni rese da minori per porre in dubbio la credibilità delle affermazioni di uno o di entrambi i genitori. Qualora durante un colloquio con i familiari o le persone a carico del richiedente principale dovessero emergere delle incoerenze decisive per la valutazione della domanda d'asilo, al richiedente principale dovrebbe essere data l'opportunità di fornire chiarimenti.

Coerenza delle affermazioni del richiedente con le informazioni specifiche e generali disponibili

Questo indicatore prevede che la valutazione della credibilità dei fatti riferiti dal richiedente tenga conto di quanto è generalmente noto circa la situazione nel suo paese di origine o nel suo luogo di residenza abituale. Vanno inoltre considerate anche le informazioni sul paese di origine del richiedente più accurate, obiettive e circostanziate dal punto di vista temporale, ogni altra informazione specifica, nonché gli elementi di prova scientifici, tra cui rapporti medici, antropologici, linguistici o perizie sull'autenticità dei documenti.

Nell'*acquis* UE sull'asilo questo indicatore è citato all'art. 4 (5) (c) della Direttiva sulle qualifiche. Anche le linee guida dell'UNHCR fanno riferimento a questo indicatore, mentre le linee guida adottate nel Regno Unito e nei Paesi Bassi fanno riferimento alla 'coerenza esterna' dei fatti prospettati dal richiedente. Il Curriculum comune europeo in materia di asilo (EAC) definisce questo indicatore in relazione alla coerenza con le informazioni sul paese di origine (COI), i fatti noti e con le altre prove presentate dal richiedente o prodotte dall'autorità preposta all'esame delle domande di protezione. È importante ricordare a questo proposito che le informazioni sui paesi di origine (COI) devono essere usate per supportare l'esame individuale, obiettivo e imparziale della domanda. Le informazioni sui paesi di origine (COI) devono essere indipendenti, affidabili, obiettive, precise, aggiornate e devono provenire da fonti diversificate.

L'uso delle informazioni sul paese di origine (COI) è stato discusso *supra* in relazione all'obbligo che grava sull'autorità deputata al riconoscimento dello status di rifugiato di raccogliere prove con mezzi propri. Inoltre, in un numero ridotto di casi esaminati, l'UNHCR ha rilevato che i funzionari addetti all'esame delle domande sembrano aver svolto le loro ricerche indipendentemente, senza che sia stato registrato alcun riferimento alle fonti di informazioni sui paesi di origine raccomandate. Alcuni di essi hanno fatto affidamento soltanto su informazioni raccolte su siti che non necessariamente soddisfano gli standard consolidati cui devono conformarsi le informazioni sui paesi di origine (COI).

Applicabilità degli indicatori di credibilità in base alle circostanze individuali e contestuali del richiedente

I funzionari addetti al riconoscimento della protezione internazionale devono essere consapevoli dei presupposti su cui si fonda ciascun indicatore e dei vari fattori e circostanze che possono renderlo inapplicabile e/o inaffidabile in un caso specifico. Poiché questi fattori sono riconducibili a una grande varietà di campi (neurobiologia, psicologia, studi culturali e di genere, antropologia e sociologia, ecc.) l'uso degli indicatori di credibilità è più efficace qualora sia supportato dalla vasta gamma di dati empirici rilevanti prodotti in questi ambiti.

Effettivamente questi dati indicano che i presupposti su cui si fondano questi indicatori non possono essere applicati in modo incondizionato. L'incapacità di fornire particolari e la presenza di incoerenze potrebbero derivare semplicemente dal normale funzionamento della memoria umana. In altre parole, l'assenza di particolari o le incoerenze potrebbero riflettere meramente il modo in cui gli esseri umani registrano, conservano e recuperano i ricordi, invece che una mancanza di credibilità. Gli studi in materia affermano che una persona dimostra un livello di coerenza elevato quando contraddice soltanto il 20 per cento delle sue affermazioni precedenti. Questo dato lascia perciò intendere che i funzionari preposti al riconoscimento della protezione internazionale dovrebbero aspettarsi di riscontrare incoerenze nei resoconti dei richiedenti. È dunque essenziale che essi abbiano una comprensione adeguata del modo in cui gli esseri umani registrano, conservano e recuperano i ricordi, dal momento che un certo numero dei presupposti più diffusi sul funzionamento della memoria sono errati.

Uno dei principali risultati emersi dallo studio condotto dall'UNHCR è che le aspettative generali di alcuni funzionari addetti all'esame delle domande di protezione su ciò che i richiedenti dovrebbero ricordare o sapere potrebbero non essere sufficientemente suffragate da e/o in linea con i dati empirici scientifici rilevanti. L'UNHCR ha rilevato che gli addetti al riconoscimento della protezione internazionale tendono ad applicare gli indicatori della 'sufficienza dei particolari' e della 'coerenza' in termini assoluti, senza tenere minimamente conto delle circostanze individuali e contestuali del richiedente.

Dall'esame delle decisioni svolto dall'UNHCR sono emersi alcuni esempi di buone prassi nei casi in cui questi fattori sono stati riconosciuti per iscritto dal funzionario preposto all'esame della domanda e sono stati tenuti in considerazione nel valutare l'applicabilità dell'indicatore in questione. Ciò, tuttavia, è stato riscontrato soltanto in una minoranza di casi. In altri casi si è preso atto di determinati fattori rilevanti, ma questi sono stati ignorati quali possibili circostanze attenuanti a causa di un presupposto palesemente infondato sul funzionamento della memoria o sulle conoscenze attese del richiedente. Più spesso dal materiale contenuto nel fascicolo non si evinceva se il funzionario preposto all'esame della domanda aveva tenuto conto o meno delle circostanze individuali e contestuali del richiedente, ivi comprese le circostanze procedurali, poiché non vi era alcun esplicito riferimento al possibile impatto di eventuali circostanze rilevanti. Come si è già sottolineato in precedenza, ciò non significa necessariamente che tali fattori non siano stati presi in considerazione. Tuttavia, spesso l'assenza di riferimenti e l'esito dell'esame della domanda hanno dato l'impressione che tali fattori non fossero stati tenuti in considerazione.

Plausibilità

Non è chiaro quale sia l'esatto significato da attribuire al termine '*plausibile*' nel contesto della valutazione della credibilità. Qualcuno può ritenere che '*plausibile*' non significhi nulla di più che '*credibile*'. Ma questa interpretazione rende di fatto inoperante la '*plausibilità*' come criterio di credibilità. Nel tentativo di cogliere il significato di questo concetto si è fatto ricorso a una serie di altri termini, fra cui '*verosimiglianza*', '*ragionevolezza*', '*probabilità*' e '*senso comune*'. Tuttavia, valutare se i fatti prospettati da un richiedente sembrano ragionevoli, verosimili, probabili o conformi al senso comune rischia di rivelarsi un'operazione intuitiva e condizionata da presupposti, preconcetti, congetture e speculazioni soggettivi, piuttosto che da elementi obiettivi.

Un fatto non va ritenuto implausibile soltanto perché non avverrebbe in uno Stato membro dell'UE o nella vita del funzionario addetto all'esame della domanda, né per il semplice fatto di essere eccezionale o straordinario. Com'è stato ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza, dalle linee guida e dalla letteratura accademica, è necessario adottare molte precauzioni nel valutare il comportamento, le norme e i costumi di persone che provengono da culture diverse, come anche le pratiche e le procedure che vigono nell'ambito di sistemi politici, giudiziari e sociali diversi. Un fatto affermato può risultare assolutamente plausibile se contemplato alla luce del genere, dell'età, dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere, del tipo di istruzione, dell'estrazione sociale e culturale e delle esperienze di vita del richiedente, nonché della situazione nel suo paese di origine o nel suo luogo di residenza abituale. Analogamente, i funzionari deputati al riconoscimento della protezione internazionale non dovrebbero avere la tentazione di formarsi un'opinione sulla credibilità dell'età, dell'appartenenza etnica o dell'orientamento sessuale dichiarati dal richiedente sulla base di stereotipi o del suo aspetto fisico.

L'esame delle linee guida e dei fascicoli dei casi ha palesato che malgrado tutte le precauzioni che dovrebbero essere adottate nell'usare la '*plausibilità*' quale indicatore di credibilità, i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo vi fanno ampiamente affidamento. Si segnala peraltro che la legge e le linee guida inglesi prevedono che l'indicatore '*plausibilità*' debba essere preso in considerazione soltanto in una fase avanzata della procedura, ossia quando si valuta anche l'opportunità di applicare il principio del beneficio del dubbio.

Lo studio realizzato dall'UNHCR indica che solo in un numero molto limitato di casi i fatti prospettati dal richiedente sono stati considerati implausibili sulla base di e con riferimento a elementi di prova, quali ad esempio le informazioni sui paesi di origine (COI). Le note interne e le decisioni scritte hanno dato nel complesso l'impressione che le valutazioni di implausibilità si basassero invece su presupposti soggettivi, speculazioni e percezioni personali. Spesso, peraltro, dagli elementi del caso non si evinceva se le circostanze individuali e contestuali del richiedente fossero state tenute in considerazione.

La decisione circa la non plausibilità di un fatto o di un'affermazione deve fondarsi su deduzioni ragionevoli e giustificabili in modo oggettivo. L'addetto all'esame delle istanze di protezione internazionale non dovrebbe speculare su come gli eventi avrebbero potuto o avrebbero dovuto svolgersi, o su come il richiedente o una terza parte avrebbero dovuto comportarsi. Se egli ritiene che un resoconto o un fatto non siano plausibili, deve addurre delle motivazioni articolate in modo chiaro a sostegno della sua valutazione. Egli dovrebbe anche assicurare che una tale conclusione si fondi su, e faccia riferimento a, delle prove,

motivando il perché le spiegazioni fornite dal richiedente siano state considerate insufficienti per confutare l'esito negativo della valutazione della credibilità. Un funzionario preposto all'esame delle domande può sbagliare qualora egli respinga una domanda di protezione internazionale soltanto sulla base della non plausibilità dei fatti materiali prospettati – nonostante le prove addotte per circostanziare quei fatti siano altrimenti coerenti internamente e non siano contraddette da elementi di prova di altro genere sul paese d'origine.

La condotta del richiedente

Il termine 'condotta' si riferisce al comportamento di una persona e al modo in cui essa si relaziona con l'esterno. Fanno perciò parte della 'condotta' il modo di agire, esprimersi o rispondere alle domande (per esempio esitante, reticente, evasivo, sicuro, spontaneo, diretto, ecc.), il tono della voce, la modulazione o il ritmo della parlata, le espressioni facciali, il fatto di stabilire o meno un contatto con gli occhi, le emozioni manifestate, la postura fisica e altre forme di comunicazione non verbale.

L'uso della condotta quale indicatore di credibilità sembra fondarsi sul presupposto secondo cui un certo comportamento sia indicativo di credibilità o non credibilità. Ma questo presupposto è altamente scorretto. È evidente infatti che non può farsi affidamento su determinati comportamenti per stabilire la malafede di un richiedente. Nel cercare nel comportamento del richiedente manifestazioni di malafede si rischia di travisare quelle che di fatto sono semplicemente manifestazioni di ansia, assai comprensibili nel contesto della procedura di asilo. L'atteggiamento di una persona è influenzato dalle caratteristiche della sua personalità, dalla sua età, dal suo genere, dal suo orientamento sessuale e/o dalla sua identità di genere, dalla sua maturità, dalla sua cultura, dal suo status sociale, dal suo livello di istruzione, dal suo stato psicologico e fisico, oltre che dalla situazione in cui ella si trova nell'ambito della procedura di asilo. Fare affidamento sulla condotta del richiedente vuol dire non tener conto del fatto che non esiste un unico modo di dire la verità.

Valutare la credibilità sulla base della condotta del richiedente comporta ricorrere a interpretazioni soggettive che inevitabilmente riflettono le opinioni, i pregiudizi, le esperienze personali e le norme culturali del funzionario preposto al riconoscimento della protezione internazionale. La giurisprudenza, le linee guida e la letteratura accademica sono infatti concordi nel riconoscere che la condotta è un indicatore di credibilità inaffidabile. Ciononostante alcune delle autorità accertanti e alcuni organismi di seconda istanza sembrano riluttanti ad abbandonare l'uso della condotta del richiedente quale indicatore di credibilità.

L'esame dei casi svolto nei tre Stati membri considerati ha rivelato che esistono prassi contrastanti. In due degli Stati membri non veniva fatto alcun riferimento alla condotta quale indicatore di credibilità. Nell'altro Stato membro, invece, i funzionari addetti al riconoscimento della protezione internazionale usavano abitualmente la condotta come un indicatore di credibilità. Per esempio, la spontaneità, il fatto di esternare apertamente le emozioni, la calma e la sobrietà erano tutti fattori che venivano osservati e considerati quali elementi indicatori di credibilità.

Per quanto la condotta di un richiedente possa suscitare delle domande o orientare la conversazione, l'UNHCR ritiene che non debba essere considerata come un indicatore di

credibilità. Nei casi in cui ciò avviene, l'UNHCR esorta gli addetti al riconoscimento della protezione internazionale ad adottare tutte le precauzioni necessarie affinché le circostanze individuali e contestuali del richiedente siano tenute pienamente in considerazione e affinché la condotta del richiedente non diventi un fattore determinante per valutare la credibilità.

5. Valutare il comportamento del richiedente

L'approccio alla valutazione della credibilità promosso dall'UNHCR prevede che essa sia incentrata sui fatti affermati dal richiedente e che si faccia un uso efficace degli indicatori di credibilità per valutare le informazioni da lui fornite. La ricerca condotta dall'UNHCR rivela che la prassi degli Stati e del Curriculum europeo in materia di asilo (EAC) si concentra invece in modo significativo sulla credibilità del richiedente stesso. Si è infatti rilevato che le autorità accertanti ritengono che una serie di comportamenti siano suscettibili di danneggiare la credibilità personale del richiedente.

In questo capitolo si delinea il modo in cui viene interpretato il requisito previsto dall'art. 4 (5) (e) della Direttiva UE sulle qualifiche di accertare che il richiedente è in generale attendibile. Secondo l'interpretazione dell'EAC, questo concetto si riferisce alla 'misura della credibilità' del richiedente. Un'unità del modulo EAC dedicata alla valutazione delle prove - nella quale non si fa alcun riferimento esplicito né al contenuto né all'interpretazione dell'art. 4 (5) (e) della Direttiva sulle qualifiche - illustra i comportamenti che possono influenzare la 'credibilità **personale**' del richiedente. A tal proposito non è chiaro se nel modulo EAC il concetto di 'credibilità generale' del richiedente e quello di 'credibilità personale' del richiedente siano collegati fra loro, o se invece l'EAC faccia distinzione fra due nozioni diverse che dovrebbero intervenire nella valutazione della credibilità.

L'EAC indica che otto dei quindici motivi facoltativi che secondo quanto previsto dall'art. 23 (4) della Direttiva sulle procedure permettono una procedura d'esame in via prioritaria o accelerata possono al contempo essere annoverati tra i comportamenti che, in assenza di una spiegazione ragionevole, sono potenzialmente suscettibili di minare la credibilità del richiedente. A titolo di esempio, l'EAC elenca sette altri comportamenti.

Va sottolineato che l'art. 23 (4) della Direttiva sulle procedure non fornisce una base giuridica per i fattori da prendere in considerazione in sede di valutazione della credibilità. L'UNHCR ritiene che, nel valutare la credibilità dei richiedenti, i funzionari addetti al riconoscimento della protezione internazionale non dovrebbero fare riferimento all'art. 23 (4) della Direttiva sulle procedure ai fini della valutazione della credibilità. La valutazione di alcune fattispecie menzionate dall'art. 23 (4) della Direttiva sulle procedure - per esempio l'eventualità che il richiedente fornisca informazioni false per suffragare la sua domanda di asilo o che egli non presenti informazioni rilevanti e/o altre prove di cui dispone - possono essere tenute in considerazione nel valutare la sufficienza di particolari e la coerenza del resoconto del richiedente. Ove ciò risulti appropriato, possono essere usati anche per valutare se un richiedente si è effettivamente adoperato per circostanziare la sua domanda. Inoltre, la valutazione delle eventuali incoerenze, contraddizioni, lacune e degli eventuali elementi non plausibili delle affermazioni del richiedente - cui pure si riferisce l'art. 23 (4) della Direttiva sulle procedure - interviene già anch'essa nella valutazione della credibilità e rientra in particolare nell'ambito di applicazione dell'art. 4(5) (c) della Direttiva sulle qualifiche.

L'EAC sottolinea poi che l'eventualità in cui il richiedente abbia dato prova di malafede in passato può influenzare la sua credibilità personale. Questa affermazione non viene peraltro fondata su alcuna base giuridica. L'UNHCR non ha riscontrato in nessuno dei tre Stati membri presi in esame elementi che indicassero che questo fattore interviene in sede di valutazione della credibilità. I funzionari preposti all'esame delle domande non dovrebbero presumere che le persone si comportano secondo un modello prestabilito. Un richiedente può essere sincero nel riferire i motivi che lo hanno indotto a presentare una domanda di protezione internazionale anche nel caso in cui egli sia stato giudicato colpevole di frode in passato.

I risultati della ricerca indicano che i comportamenti in questione possono essere suddivisi in tre categorie e includono le seguenti fattispecie:

1 Comportamenti del richiedente che sono ritenuti indicativi del fatto che egli non teme di essere perseguitato o non rischia di subire un danno grave – e che pertanto si ritiene denotino che le affermazioni del richiedente sui fatti non sono credibili. In questa categoria si annoverano i casi in cui il richiedente:

- (a) una volta resosi conto di correre il rischio di subire un danno grave, non si sia nascosto, oppure non abbia lasciato subito il paese di origine;
- (b) non abbia presentato subito una domanda di asilo; può riscontrarsi nei casi in cui:
 - i. il richiedente non abbia presentato quanto prima una domanda di protezione internazionale e non sia in grado di dimostrare di aver avuto un buon motivo per non farlo;
 - ii. il richiedente abbia presentato una domanda di asilo soltanto dopo essere stato arrestato;
 - iii. si ritenga che il richiedente abbia presentato una domanda di asilo solo per ritardare o impedire l'applicazione di un decreto di espulsione, che questo sia stato già emesso o che stia per esserlo;
- (c) non abbia presentato una domanda di asilo in un paese terzo sicuro;
- (d) abbia esplicitamente o implicitamente ritirato una domanda di asilo che egli aveva presentato in un paese terzo prima che le autorità competenti avessero preso una decisione in merito;
- (e) prima di presentare domanda di asilo, abbia richiesto di ritornare volontariamente nel paese di origine;
- (f) non si sia presentato ad un colloquio prefissato o non abbia rispettato in altri modi le condizioni stabilite dalle autorità competenti e non sia in grado di addurre delle motivazioni soddisfacenti.

2 Comportamenti del richiedente nello Stato membro che sono ritenuti indicativi di credibilità. In questa categoria si annoverano per esempio i casi in cui:

- (a) il richiedente si tenga informato sull'evoluzione della situazione nel paese di origine;

(b) ove il richiedente abbia dichiarato di essere una persona LGBTI, questi mantenga i contatti con il presunto partner rimasto nel paese di origine;

(c) ove il richiedente abbia dichiarato di essere una persona LGBTI, questi si informi sulla situazione delle persone LGBTI nel paese in cui ha chiesto asilo e prenda parte alla loro vita sociale;

(d) ove il richiedente abbia dichiarato di aderire ad una determinata religione, questi pratichi pubblicamente quella religione nel paese in cui ha chiesto asilo.

3 Comportamenti del richiedente che sono ritenuti indicativi della propensione dello stesso all'inganno e alla disonestà - e che pertanto si ritiene denotino non credibilità. In questa categoria si annoverano per esempio i casi in cui il richiedente:

(a) presenti intenzionalmente informazioni e/o documenti falsi spacciandoli per autentici;

(b) presenti un'altra domanda di protezione internazionale sotto altro nome;

(c) entri illegalmente nel territorio dello Stato membro o prolunghi illegalmente il suo soggiorno nello Stato medesimo senza avere buoni motivi per farlo; sebbene sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato in questione, non si presenti alle autorità e/o non depositi quanto prima una istanza di asilo;

(d) distrugga o faccia scomparire in malafede delle prove documentali che sarebbero state utili per accertare la sua identità o la sua cittadinanza.

Presi in considerazione in sede di valutazione della credibilità, questi fattori possono influenzare anche in modo notevole il risultato. Se determinati comportamenti vengono riscontrati fin dalla prima fase della valutazione della credibilità, ne può ad esempio conseguire che la veracità delle affermazioni del richiedente venga messa in dubbio fin da subito. Ciò può comportare l'applicazione di criteri più esigenti nei confronti del richiedente in questione. I funzionari addetti all'esame delle domande di protezione possono inoltre tenere conto di alcuni di questi comportamenti quando valutano se applicare o meno il principio del beneficio del dubbio ed essere portati a decidere di non concederlo. In alcuni casi l'UNHCR ha rilevato che può accadere che la presenza di uno dei comportamenti sopraindicati abbia suscitato un'impressione di non credibilità tale da pregiudicare la credibilità complessiva del resoconto del richiedente.

Nei casi esaminati dall'UNHCR i seguenti comportamenti sono stati presi in considerazione più frequentemente.

Ritardo nella richiesta di asilo

La ricerca dell'UNHCR ha rilevato che alcune delle autorità accertanti si aspettano che i richiedenti presentino quanto prima una domanda di protezione internazionale. Un ritardo nel presentare l'istanza può essere considerato indice della non credibilità dei fatti affermati e può comportare un obbligo per il richiedente di essere più convincente nelle sue affermazioni. L'art. 4 (5) (d) della Direttiva sulle qualifiche stabilisce che il richiedente deve presentare

Commented [RIIP1]: Original Text: "Delay in applying for asylum".
Since the subject is the "delay", the emphasis even in Italian should be focus on this in order to make clear that credibility issues that might arise, would be related only to the delay and not to the asylum application. (FS)

quanto prima una domanda di protezione internazionale, a meno che egli non possa dimostrare di avere un buon motivo per non farlo.

Il presupposto su cui sembra fondarsi questa disposizione è che un ritardo nel presentare istanza di protezione internazionale possa indicare che il richiedente non teme di essere perseguitato o non rischi di subire un danno grave - pertanto tale ritardo indebolisce la credibilità dei fatti affermati. È chiaro tuttavia che un richiedente può essere un rifugiato anche qualora egli non abbia depositato la sua domanda di protezione internazionale il prima possibile. Vi sono numerosi motivi validi, indipendenti dalla credibilità delle ragioni che lo hanno spinto a presentare la domanda, che possono spiegare perché il richiedente possa non essersi relazionato con le autorità e le procedure dello Stato membro in questione immediatamente in seguito al suo arrivo nel paese.

L'ultima parte dell'art. 4 (5) (d) della Direttiva sulle qualifiche prevede che coloro i quali sono addetti al riconoscimento della protezione internazionale diano al richiedente l'opportunità di spiegare i motivi dell'eventuale ritardo con cui egli ha presentato la sua domanda. I funzionari preposti all'esame delle domande dovrebbero poi prendere in considerazione le spiegazioni fornite, tenendo presente le circostanze individuali e ambientali dei richiedente. Tuttavia dall'indagine svolta dall'UNHCR è emerso che spesso le spiegazioni offerte dal richiedente non sono state considerate come una buona giustificazione per non aver presentato prima la domanda d'asilo. Per di più in un certo numero di casi il ritardo con cui il richiedente ha presentato domanda è stato considerato come un elemento che ha compromesso la credibilità complessiva della sua domanda.

La credibilità delle affermazioni del richiedente non dovrebbe risultare indebolita semplicemente sulla base del fatto che egli non ha presentato una domanda di protezione internazionale il prima possibile. Né il ritardo con cui il richiedente ha fatto domanda di asilo dovrebbe costituire un motivo per pretendere che egli soddisfi degli standard di credibilità più esigenti. In base all'art. 4 (5) (d) della Direttiva sulle qualifiche, il funzionario addetto all'esame della domanda dovrebbe indagare sui motivi di un eventuale manifesto ritardo, offrendo al richiedente l'opportunità di fornire spiegazioni al riguardo. Egli dovrebbe poi prendere in considerazione le spiegazioni fornite, tenendo presente le circostanze individuali e ambientali dei richiedente.

Il richiedente non ha presentato una domanda di protezione in un paese terzo sicuro

In quest'ambito lo studio dell'UNHCR ha rilevato prassi statali divergenti. In alcuni Stati il fatto che un richiedente non abbia presentato una domanda di protezione in un 'paese terzo sicuro' non costituisce un elemento su cui possa fondarsi una decisione in merito alla credibilità. In particolare in uno degli Stati membri considerati in nessuno dei casi esaminati dall'UNHCR il fatto che il richiedente non avesse presentato una domanda di asilo in un paese terzo è stato considerato indice di non credibilità. D'altra parte, si è riscontrato che in altri Stati membri, invece, il fatto che il richiedente non abbia presentato istanza di protezione internazionale in un 'paese terzo sicuro' può essere considerato come un elemento suscettibile di minare la credibilità del richiedente. Il presupposto su cui sembra fondarsi questo tipo di considerazione è che il fatto di non aver presentato una richiesta d'asilo in un paese terzo

possa indicare che il richiedente non tema di essere perseguitato o non rischi di subire un danno grave - e pertanto possa denotare la scarsa credibilità dei fatti da lui prospettati.

L'UNHCR ritiene che per valutare la credibilità non sia appropriato fare riferimento al concetto di 'paese terzo sicuro'. Innanzitutto, il diritto internazionale non prevede l'obbligo per un soggetto di cercare protezione internazionale alla prima opportunità effettiva. In secondo luogo, il concetto di 'paese terzo sicuro' è stato sviluppato dalla normativa dell'UE che disciplina le responsabilità degli Stati in materia di riconoscimento della protezione internazionale, e che ne regola anche l'applicazione. Le conseguenze derivanti della 'mancata' presentazione di una domanda di asilo in un 'paese terzo sicuro' sono disciplinate da questa stessa normativa: gli Stati membri possono non trovarsi nell'obbligo di esaminare una domanda di protezione internazionale e un richiedente può essere inviato in un paese terzo affinché la sua domanda venga esaminata in quel paese qualora siano soddisfatte le condizioni applicabili previste dal Regolamento di Dublino e dalla Direttiva sulle procedure. Considerare invece la 'mancata' presentazione della domanda di asilo in un paese terzo sicuro come un elemento potenzialmente suscettibile di compromettere la credibilità delle dichiarazioni del richiedente potrebbe alterare le conseguenze sopraindicate e comportare il rigetto dei fatti affermati e il diniego della protezione internazionale. In terzo luogo, la 'mancata' presentazione di una domanda di asilo in un paese terzo sicuro non indica necessariamente che il richiedente non tema di essere perseguitato e/o non rischi di subire un danno grave nel suo paese di origine o nel suo luogo di residenza abituale. Vi sono molti motivi legittimi per cui un richiedente può non aver presentato una domanda di protezione internazionale in un paese terzo. Affidarsi a questo elemento ai fini della valutazione della credibilità potrebbe risultare una violazione del principio di non refoulement.

Il comportamento del richiedente nello Stato membro

L'UNHCR ha rilevato che il comportamento adottato dal richiedente nello Stato membro può essere oggetto di esame da parte dell'autorità accertante e che determinati comportamenti vengono considerati indicativi della credibilità o della non credibilità dei fatti affermati. Per esempio, è emerso che in uno Stato membro ci si aspetta che un richiedente credibile si adoperi per ottenere informazioni sull'evoluzione degli eventi che lo hanno indotto a cercare protezione e sulle condizioni degli amici e dei familiari rimasti nel paese di origine. In questo stesso paese si ritiene inoltre che la credibilità della dichiarazione di un richiedente che affermi di essere una persona LGBTI possa risultare compromessa nel caso in cui egli non si sia informato sulla situazione delle persone LGBTI nello Stato membro in cui ha fatto domanda d'asilo, non esplori attivamente la sua identità sessuale, quando ha affermato di averlo fatto nel paese di origine, e/o non abbia tentato di contattare il partner presunto o altri conoscenti LGBTI rimasti nel paese di origine. L'UNHCR ha poi rilevato che ove al richiedente sia stato richiesto di spiegare perché non avesse compiuto le azioni che i funzionari preposti al riconoscimento della protezione internazionale si aspettavano, spesso le spiegazioni fornite del richiedente sono state considerate insoddisfacenti.

Non disponendo di dati scientifici di tipo psicologico e antropologico, gli addetti all'esame delle domande di asilo possono lasciarsi guidare da presupposti basati sulla loro storia personale e sulla loro estrazione culturale - elementi che possono risultare insufficienti per rendere conto delle motivazioni e dei comportamenti altrui. Il modo in cui il richiedente si

comporta nel paese in cui ha chiesto asilo può essere un indicatore inaffidabile per misurare la credibilità delle affermazioni del richiedente, dal momento che vi sono numerosi motivi totalmente indipendenti dalla credibilità che possono spiegare il suo comportamento. L'UNHCR ritiene che la valutazione della credibilità dovrebbe focalizzarsi principalmente sulle affermazioni e sulle prove fornite dal richiedente in relazione ai fatti prospettati nella domanda, invece che sul modo in cui il richiedente si comporta nel presunto paese di asilo, soprattutto nel momento in cui vi arriva.

Comportamenti ritenuti indicativi della propensione del richiedente all'inganno e alla disonestà

La valutazione della credibilità può essere influenzata dal fatto che un richiedente abbia intenzionalmente fatto affermazioni non vere e/o fornito prove documentali false o contraffatte per suffragare la sua domanda di protezione internazionale. Questo indicatore si fonda sul presupposto che solitamente un richiedente che abbia una rivendicazione legittima non dovrebbe trovare necessario fare affermazioni non vere e/o presentare prove documentali false, oppure celare fatti o documenti rilevanti. Pertanto se vi sono forti motivi per credere che il richiedente abbia fornito informazioni non vere o prove false, può accadere che ciò venga considerato un elemento suscettibile di indebolire la credibilità dei fatti affermati e può essere tenuto in considerazione nel valutare l'opportunità di accordare il beneficio del dubbio.

L'UNHCR ha tuttavia rilevato che negli Stati membri presi in esame non si distingue necessariamente fra il fatto di fornire informazioni non vere e/o prove false al fine di suffragare i motivi della domanda di protezione internazionale e il fatto di fornire informazioni non vere e/o prove false al fine di facilitare il viaggio e l'entrata nello Stato membro. Nella prassi di alcuni Stati la credibilità può essere suscettibile di essere indebolita dal fatto che il richiedente abbia presentato documenti falsi al suo arrivo nello Stato membro, abbia distrutto o eliminato dei titoli di viaggio lungo il tragitto o all'arrivo nel paese in questione o abbia fornito informazioni false sull'itinerario del viaggio.

Va però sottolineato che servirsi di documenti falsi ed entrare illegalmente in un paese straniero - elementi che in alcuni Stati membri sono potenzialmente suscettibili di indebolire la credibilità di una domanda - sono proprio le azioni cui spesso le persone bisognose di protezione internazionale devono ricorrere. Vi sono molti motivi validi, indipendenti dalle ragioni su cui si basa la domanda di asilo, che spiegano perché può accadere che un richiedente non cooperi dando indicazioni sull'itinerario del viaggio intrapreso e sui documenti di cui si è servito, sostenga l'autenticità di documenti falsi e/o distrugga o faccia scomparire dei titoli di viaggio. Un richiedente può benissimo essere sincero nel riferire le motivazioni principali che lo hanno indotto a presentare una domanda di protezione internazionale dopo avere fornito informazioni false sul modo in cui ha raggiunto lo Stato membro o essersi servito di documenti di viaggio falsi. Un tale comportamento non dovrebbe automaticamente giustificare né l'uso di criteri di credibilità più esigenti, né il rifiuto di concedere al richiedente il beneficio del dubbio. Qualora le informazioni e/o i documenti falsi in questione si riferiscano ad un fatto materiale, come per esempio l'identità, l'autorità accertante dovrà stabilire se il richiedente è in grado di fornire una spiegazione soddisfacente.

Va tenuto presente che il fatto di presentare documenti falsi a sostegno di un'affermazione non implica necessariamente che l'affermazione non sia credibile. L'UNHCR ricorda inoltre che il fatto che il richiedente abbia fatto delle affermazioni non veritiere non costituisce di per sé un motivo valido per negare lo status di rifugiato e/o una forma di protezione sussidiaria.

La ricerca dell'UNHCR ha evidenziato che nel valutare la credibilità delle domande di protezione internazionale gli Stati prendono in considerazione uno spettro estremamente ampio di comportamenti del richiedente. Inoltre, alcuni di questi comportamenti possono essere considerati indicativi di non credibilità in uno Stato membro, ma non in un altro.

L'UNHCR confida che questo rapporto offrirà una base per discussioni, a livello UE e all'interno degli Stati membri, che siano più incentrate sulle prove e finalizzate al perseguimento di una maggiore coerenza in questo ambito. È necessario condurre ulteriori ricerche sui presupposti che sono alla base del modo in cui le autorità accertanti valutano il comportamento del richiedente, nonché sul quadro legale e la giurisprudenza sui quali le stesse fondano le loro considerazioni. Sono parimenti necessarie ulteriori linee guida per quanto riguarda l'interpretazione della 'credibilità generale del richiedente', al fine di aumentare l'armonizzazione della valutazione di credibilità nei sistemi di asilo dell'UE.

6. Approcci per valutare la credibilità

Per la valutazione della credibilità dei fatti possono essere adottati diversi approcci e modi di procedere. Quelli seguiti dalle autorità incaricate del riconoscimento della protezione internazionale nell'UE si basano da un lato sulle tradizioni e sulle prassi giuridiche nazionali in tema di valutazione delle prove e dall'altro lato sui principi e sulle regole del diritto internazionale. Le tradizioni e le prassi nazionali variano da uno Stato membro all'altro e in alcuni Stati viene seguito il principio della libera valutazione di tutte le prove. Principio questo che comunque di per sé non esclude il ricorso ad un approccio secondo un percorso predefinito per la valutazione della credibilità.

L'assenza di un approccio secondo un percorso predefinito o sistematico per la valutazione della credibilità dei fatti potrebbe condurre ad un'applicazione non corretta dei principi e degli standard. In ogni caso, ove le autorità accertanti adottino approcci significativamente diversi, l'esito della valutazione della credibilità potrà variare da una giurisdizione nazionale all'altra o addirittura anche all'interno della stessa giurisdizione nazionale. Sono queste le ragioni per le quali il modulo dell'EAC dedicato alla "Valutazione delle prove" invita i funzionari nazionali addetti alla procedura d'asilo ad adottare un procedimento di approccio predefinito.

Lo studio dell'UNHCR ha cercato di fornire un'ampia panoramica sia degli approcci predefiniti adottati dagli Stati membri prescelti sia di quelli promossi dall'EAC, evidenziandone i tratti comuni e le differenze. Si è così potuto riscontrare che mentre gli approcci previsti dalle linee guida seguite nei Paesi Bassi e nel Regno Unito hanno molti punti in comune (punti che sono comuni anche agli approcci suggeriti dall'EAC), vi sono di contro numerose differenze, in particolare riguardo:

- 1 al punto di partenza per la valutazione della credibilità;
- 2 al se e quando il funzionario addetto all'esame delle domande di protezione internazionale debba valutare la credibilità di tutti i fatti prospettati dal richiedente;
- 3 all'applicazione del principio del beneficio del dubbio;
- 3 alle soglie da utilizzarsi per stabilire la credibilità e la veridicità di un fatto.

Esaminiamo singolarmente questi punti di divergenza.

Il punto di partenza

Sia secondo l'UNHCR sia secondo l'EAC il modo di procedere più appropriato per la valutazione della credibilità richiede che prima di ogni altra cosa vengano definiti i fatti

Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea

concernenti le domande da esaminarsi. L'indagine dell'UNHCR ha rilevato che nella maggior parte dei casi esaminati nei tre Stati membri presi in considerazione erano stati definiti i fatti e che questa operazione aveva rappresentato in Belgio e nel Regno Unito il punto di partenza per la valutazione della credibilità. Di contro, nei Paesi Bassi si è adottato un approccio diverso: quello di procedere in via preliminare - prima ancora di determinare i fatti e di valutare la credibilità delle affermazioni del richiedente - alla scelta della soglia di credibilità dei fatti per la loro valutazione. Il punto di partenza dell'operazione diretta alla valutazione della credibilità consiste dunque in questo caso nel decidere in primo luogo tale questione. Ove poi venisse riscontrata nel singolo caso la presenza di una delle fattispecie elencate all'art. 31 (2) da lett. a) a lett. f) dell'*Alien Act* - si tratta delle ipotesi di comportamento esaminate nel capitolo 6 - la credibilità delle dichiarazioni del richiedente potrebbe risultare indebolita ancor prima che i fatti fossero stabiliti e che la loro credibilità venisse valutata. In questa ipotesi si tratterebbe di applicare una soglia di credibilità più elevata e di pretendere pertanto dal richiedente di fornire le prove positive delle proprie affermazioni. Appunto in questa direzione è orientata la sentenza del Consiglio di Stato olandese che ha ampliato l'ambito di applicazione della necessità della dimostrazione positiva dei fatti anche al di là delle fattispecie previste dall'art. 31 (2) da lett. a) a lett. f) dell'*Alien Act* del 2000. Negli altri casi trova invece applicazione la soglia di credibilità standard, per cui è sufficiente che il richiedente renda plausibili i fatti e le circostanze sui quali si fonda la sua domanda.

Nei Paesi Bassi, dunque, può avvenire che prima ancora che gli elementi di fatto di una domanda siano stati definiti e valutati, la loro credibilità risulti indebolita sulla base di elementi pur non direttamente legati ai motivi sui quali si fonda l'istanza del richiedente.

Valutare la credibilità di ogni fatto

Sia l'approccio seguito nel Regno Unito sia quello suggerito dall'EAC prevedono che l'esaminatore valuti la credibilità di ogni singolo fatto. Ogni fatto prospettato dovrà dunque essere valutato considerando tutte le prove rilevanti ad esso relative che siano state prodotte, facendo uso degli indicatori di credibilità applicabili, tenendo in considerazione gli elementi di carattere personale e contestuale propri del richiedente nonché la ragionevolezza di tutte le spiegazioni che egli abbia fornito circa eventuali osservazioni negative sulla credibilità della sua domanda. In Belgio e nei Paesi Bassi si segnalano però delle eccezioni a questo approccio: in questi Stati, infatti, se, per esempio, un fatto essenziale quale l'origine dichiarata del richiedente viene considerato non credibile, allora il funzionario preposto al riconoscimento della protezione internazionale potrà decidere di non valutare la credibilità delle altre circostanze di fatto che derivino da questo fatto essenziale. Dallo studio condotto dall'UNHCR emerge appunto che le prassi seguite nei diversi Stati possono divergere quanto ai fatti la cui credibilità deve essere valutata.

Applicazione del principio del beneficio del dubbio

Il principio del beneficio del dubbio nasce dalla constatazione delle notevoli difficoltà che i richiedenti possono incontrare nell'acquisire e nel fornire le prove di quanto essi affermano. Il senso del principio riposa dunque sulla considerazione che, nonostante gli sforzi che il

richiedente (ed eventualmente anche la stessa autorità accertante) possa fare per cercare di raccogliere le prove dei fatti affermati, può darsi che permangano tuttavia dubbi relativamente a tutte o ad alcune delle sue affermazioni. La necessità di fare ricorso a questo principio è poi rafforzata dalla considerazione che a volte la stessa vita o l'incolumità del richiedente potrebbero essere messe a rischio ove la protezione internazionale gli fosse ingiustamente negata. L'applicazione del principio del beneficio del dubbio conduce dunque a considerare accertato un fatto verosimile pur in presenza di qualche margine residuo di dubbio.

La necessità e l'importanza del ricorso al principio del beneficio del dubbio per la valutazione della credibilità sono ampiamente riconosciute dalle legislazioni nazionali e dai tribunali. Anche la ECtHR sostiene che spesso è necessario fare ricorso al principio in questione nel valutare la credibilità delle affermazioni dei richiedenti. L'indagine condotta dall'UNHCR ha evidenziato che, nonostante ciò, assai di rado nelle decisioni sulle domande esaminate viene fatto richiamo esplicito – sia nelle note preparatorie interne sia nel testo finale delle decisioni – al principio in questione. Ciò dipende forse anche dal fatto che l'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche non fa espressa menzione del principio del beneficio del dubbio.

I risultati della ricerca dell'UNHCR condotta sulla base dell'esame dei fascicoli dei singoli casi, dell'interpello diretto di tutti i soggetti coinvolti e dell'osservazione delle sessioni di formazione sulla valutazione della credibilità hanno reso evidente che alcuni dei funzionari preposti alle decisioni non hanno le idee del tutto chiare sulle finalità e sulla rilevanza del principio del beneficio del dubbio. Le incertezze riguardano in particolare:

- ❶ i fatti in relazione ai quali il principio in questione deve trovare applicazione;
- ❷ il momento in cui deve farsi ricorso al principio del beneficio del dubbio;
- ❸ i criteri e le valutazioni in base alle quali deve decidersi se fare ricorso al beneficio del dubbio.

Qui di seguito prendiamo sinteticamente in esame i punti ora indicati.

Le asserzioni in relazione alle quali deve valutarsi l'applicazione del beneficio del dubbio

Secondo la EAC deve valutarsi il ricorso al principio in esame in relazione ai fatti affermati dal richiedente che non siano corroborati da prove documentali o di altra natura ma che siano comunque "intrinsecamente credibili" (cioè sufficientemente dettagliati, ragionevolmente coerenti e plausibili).

Nei Paesi Bassi la legislazione nazionale che recepisce l'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche fa esplicito riferimento al principio del beneficio del dubbio. E le linee guida seguite nei Paesi Bassi precisano che ove le affermazioni del richiedente contengano elementi che non possano essere considerati credibili in sé, questi possono comunque essere ritenuti credibili attraverso il ricorso al beneficio del dubbio se la mancanza di coerenza o le dichiarazioni vaghe e non circostanziate concernano elementi secondari e non essenziali nel contesto di ciò che viene affermato dal richiedente. Dall'analisi che l'UNHCR ha condotto

relativamente ai fascicoli dei singoli casi esaminati non è stato possibile - in assenza di espliciti riferimenti, nei testi esaminati, al principio del beneficio del dubbio - accertare in presenza di quali precise circostanze sia stata in concreto valutata l'opportunità di applicare il principio. Al riguardo, i responsabili dell'esame delle domande hanno riferito all'UNHCR che dal momento che il principio in questione è recepito dalla legislazione nazionale e dal momento che, secondo le linee guida, la valutazione della sua applicazione rientra nella valutazione della credibilità, generalmente in giurisprudenza non se ne fa menzione espressa, e che per questa ragione non se è stata fatta esplicita menzione nemmeno nel testo delle decisioni che essi hanno assunto.

Nel Regno Unito le linee guida precisano che dovrebbe essere valutata l'applicazione del principio con riguardo specificamente all'ipotesi di fatti che siano "intrinsecamente credibili" ma manchino di "elementi esterni di conferma" (quali, per esempio, dati o notizie relative al paese di origine del richiedente): infatti, ove vi siano informazioni sul paese di origine che confermino quanto il richiedente afferma circa un fatto passato o presente e ove, nel contempo, le asserzioni del richiedente siano "intrinsecamente credibili", il fatto affermato può essere accettato senza la necessità del ricorso al principio del beneficio del dubbio. Dall'esame dei fascicoli relativi ai casi esaminati nel Regno Unito non è risultato sempre chiaro se, in sede di decisione, fosse stato pienamente compreso in relazione a quali fatti, secondo le linee guida nazionali, avrebbe dovuto essere valutata l'applicazione del principio del beneficio del dubbio; infatti, in alcune delle decisioni non erano indicate in modo esplicito le conclusioni raggiunte in esito alla valutazione della credibilità, con riguardo a ciascuno dei fatti considerati, né era indicato quali fatti dovessero considerarsi incerti in base a tale valutazione; in altre decisioni, dopo che era stato espressamente precisato che un determinato fatto doveva considerarsi incerto, non vi era poi alcun riferimento all'applicazione del principio del beneficio del dubbio, né era nemmeno chiarito se tale fatto fosse stato in definitiva ritenuto certo o no.

Quanto al Belgio, qui il principio del beneficio del dubbio si intende compreso nelle previsioni dell'art. 57/7 dell'*Aliens Act*, che recepisce l'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche. Va sottolineato però che i funzionari addetti alle decisioni hanno riferito all'UNHCR che il principio del beneficio del dubbio trova applicazione in via generale con riguardo a tutti i fatti affermati dal richiedente, a prescindere dalla presenza o assenza di prove documentali o di altra natura che li confermino o li avvalorino. Dall'esame delle decisioni che hanno accolto le richieste di riconoscimento dello status di rifugiato rese in Belgio è emerso che in diversi casi sono stati accettati e considerati come veri fatti che erano dettagliati, coerenti e plausibili ma privi di alcuna conferma di carattere documentale. Ciò potrebbe far pensare ad una prassi di adozione del principio del beneficio del dubbio secondo l'accezione e l'uso comune, in base alla quale in ogni caso di dubbio o di incertezza va accordato al richiedente il beneficio del dubbio.

In base a quanto emerge dalla ricerca dell'UNHCR, dunque, non è stato possibile accertare con precisione le circostanze in cui in concreto venga presa in considerazione l'applicazione del principio del beneficio del dubbio: ciò anche perché spesso né nelle note interne né nel testo finale delle decisioni viene menzionata l'applicazione di tale principio in relazione ai fatti dedotti dal richiedente, né viene fatto riferimento alle norme che richiamano l'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche.

Il momento in cui deve essere presa in considerazione l'applicazione del principio del beneficio del dubbio

L'EAC suggerisce che – nell'ordine di svolgimento delle operazioni affidate alle autorità decisionali – la questione relativa all'applicazione del beneficio del dubbio sia affrontata dopo la valutazione della credibilità interna ed esterna e della plausibilità delle affermazioni del richiedente. Questa indicazione trova riscontro anche nella giurisprudenza in Belgio e nelle linee guida adottate nel Regno Unito.

Dall'esame dei casi specifici compiuto dall'UNHCR emerge però che questa indicazione non sempre viene seguita: in alcuni casi infatti si è seguito, per lo svolgimento delle operazioni, un ordine diverso e la questione dell'applicazione del principio del beneficio del dubbio è stata affrontata all'interno e nel corso della valutazione della credibilità dei fatti e dell'esame di tutte le prove prodotte.

Da quanto osservato emerge poi che né nelle linee guida né nella prassi applicativa nei Paesi Bassi e in Belgio la fase qui esaminata è considerata quale momento autonomo dell'attività decisionale. In base all'esame dei fascicoli relativi ai casi esaminati in tali Stati non è stato possibile chiarire nemmeno se questa fase specifica sia affrontata nella prassi come momento finale della valutazione della credibilità.

I criteri e le considerazioni da seguire per decidere se accordare il beneficio del dubbio

Sulla base di ciò che è previsto dalle leggi, dalla giurisprudenza, dalle linee guida e dalle direttive di formazione nei tre Stati membri considerati, per decidere se accordare o meno il beneficio del dubbio dovrebbero essere considerate le cinque condizioni indicate nell'art. 4 (5) da lett. a) a lett. e) della Direttiva sulle qualifiche. Tutte le cinque ipotesi che rendono non necessaria la richiesta di produzione di prove documentali o di altro genere che confermino le affermazioni dei richiedenti sono contenute appunto nell'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche.

L'EAC, d'altra parte, invita i funzionari chiamati ad assumere le decisioni a valutare con ponderatezza le condizioni elencate nell'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche. Secondo le linee guida seguite nel Regno Unito, se sono soddisfatte tutte le cinque condizioni, ciò deve comportare senz'altro la concessione del beneficio del dubbio. Tuttavia, anche se non fosse soddisfatto uno o addirittura anche più di uno dei criteri indicati, ciò di per sé non dovrebbe condurre a respingere tutte le affermazioni non avvalorate del richiedente che potrebbero comunque essere considerate credibili ove fossero nel loro complesso intrinsecamente coerenti, compatibili con fatti noti e plausibili.

L'autorità d'appello in Belgio ha affermato che il beneficio del dubbio può essere accordato quando siano soddisfatte tutte le condizioni dell'art. 57/7 dell'*Aliens Act*, che recepisce l'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche, ma che, dal momento che il richiamo all'art. 4 (5) è operato da una disposizione non cogente, potrebbe essere negata la credibilità di taluni fatti anche se i cinque criteri fossero soddisfatti. Tuttavia, l'autorità decisionale ha riferito all'UNHCR che nella prassi i funzionari incaricati delle decisioni non pretendono in modo

Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea

assoluto e meccanico che tutte le cinque condizioni siano soddisfatte per ogni singolo fatto. L'UNHCR ha infatti notato che effettivamente in alcuni dei casi esaminati conclusisi con l'accoglimento della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, le affermazioni del richiedente erano state considerate credibili sulla base della loro precisione, della loro coerenza intrinseca ed esterna e della loro plausibilità, senza alcun riferimento alle altre condizioni elencate nell'art. 57/7 dell'*Aliens Act*, nonostante esse non fossero supportate da prove documentali o di altra natura.

Analogamente nei Paesi Bassi il Consiglio di Stato considera le condizioni in questione come cumulative. Secondo le linee guida olandesi la concessione del beneficio del dubbio può essere negata ove sia presente una delle sei ipotesi previste dall'art. 31 (2) da lett. a) a lett. f) dell'*Aliens Act*. Ciò significa che qualora un richiedente, ad esempio, abbia fatto ingresso nei Paesi Bassi senza i necessari documenti e non si sia rivolto immediatamente alle autorità competenti, o abbia presentato documenti (carta di identità o altro) falsi o contraffatti e poi, ascoltato al riguardo, abbia deliberatamente insistito nel sostenere che fossero autentici, o abbia volutamente cercato di produrre a sostegno della sua domanda documenti (documento di viaggio, carta d'identità o altro) che non lo riguardino, o - ancora - si ritenga lui stesso sia responsabile dell'impossibilità di acquisire la documentazione (il titolo di viaggio, la carta d'identità o altro) necessaria per la valutazione della sua domanda, in tutti questi casi non potrà essere concesso il beneficio del dubbio. Nella grande maggioranza dei casi esaminati dall'UNHCR si è ritenuto appunto che si fosse verificata una delle ipotesi ora indicate.

Le linee guida nel Regno Unito sottolineano che nel valutare l'opportunità della concessione del beneficio del dubbio l'autorità accertante deve dare *grande* peso alla credibilità del contenuto complessivo delle affermazioni del richiedente. Si noti che viene in questo modo posto l'accento sulla credibilità del contenuto complessivo delle affermazioni del richiedente anziché su quella personale del richiedente. A quanto emerge dall'analisi dei casi esaminati dall'UNHCR, i funzionari incaricati delle decisioni tendono a fare grandemente affidamento sull'art. 4 (5) lett. e) della Direttiva sulle qualifiche per negare l'applicazione del beneficio del dubbio. Da segnalare peraltro che in alcuni dei casi esaminati dall'UNHCR nei quali è stata presa in considerazione l'applicazione del principio del beneficio del dubbio, la credibilità personale del richiedente ai sensi dell'art. 4 (5) lett. e) è stata considerata da sé sola elemento decisivo tale da escludere la necessità del riferimento ad alcuna delle altre condizioni e si è ritenuto che le previsioni dell'articolo 4 (5) non fossero state soddisfatte dal richiedente.

La soglia di credibilità

La valutazione della credibilità si basa sul fatto che i fatti rilevanti asseriti dal richiedente non debbano necessariamente essere 'provati'. Non è necessario che il funzionario preposto all'esame della domanda sia certo e pienamente convinto della veridicità di un fatto rilevante per considerarlo credibile e accoglierlo ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. In altre parole, è utile e positivo che nella valutazione della credibilità siano ammessi il dubbio e l'incertezza.

Lo studio dell'UNHCR ha rilevato che negli Stati membri sono in vigore approcci diversi per quanto riguarda la necessità di definire il grado di convincimento che le affermazioni del richiedente e gli elementi di prova devono suscitare affinché il funzionario preposto all'esame

della domanda accetti come credibile un fatto rilevante asserito e per quanto riguarda il modo in cui debba esprimersi questa convinzione.

In Belgio non è stata definita alcuna soglia di convincimento e i funzionari addetti alle decisioni non dispongono di indicatori aggiuntivi rispetto alle disposizioni della legislazione nazionale che recepiscono l'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche. La giurisprudenza stabilisce semplicemente in termini generali che il beneficio del dubbio dovrebbe essere accordato qualora il funzionario preposto sia convinto della credibilità delle affermazioni.

Nei Paesi Bassi la legislazione e la giurisprudenza prevedono che a seconda delle circostanze della domanda possano applicarsi due diverse soglie di credibilità. La regola generale prevede che le affermazioni del richiedente vengano considerate credibili qualora esse siano a grandi linee coerenti e corrispondano a quanto è noto da altre fonti sulla situazione nel paese di origine. Tuttavia, se si verificano una o più d'una delle ipotesi previste dall'art. 31 (2) da (a) a (f) dell'*Aliens Act* del 2000 o altre ipotesi previste dal Consiglio di Stato, le affermazioni del richiedente devono soddisfare criteri aggiuntivi, dimostrandosi per esempio 'positivamente convincenti'. Ciò implica che le affermazioni in questione debbano essere plausibili, consistenti, coerenti e dettagliate, e che i particolari più pertinenti debbano risultare plausibili. Nel caso in cui nel resoconto del richiedente vi siano discrepanze, ambiguità, sviluppi incoerenti o lacune, allora si deve ritenere che lo standard del 'convincimento positivo' non sia soddisfatto, senza che l'autorità accertante sia tenuta a distinguere fra fatti fondamentali e secondari. Nella stragrande maggioranza dei casi esaminati dall'UNHCR nei Paesi Bassi, il richiedente è stato tenuto a soddisfare i criteri più esigenti previsti dalla soglia del 'convincimento positivo'. Nella quasi totalità dei casi, questa soglia è stata applicata perché l'autorità accertante riteneva che il richiedente fosse lui stesso responsabile dell'impossibilità di acquisire un documento di viaggio, una carta di identità o altri documenti considerati necessari per la valutazione della domanda.

L'UNHCR rammenta che il fatto che i rifugiati siano spesso costretti a fuggire sprovvisti di documenti è stato oggetto di intenso dibattito durante il processo di stesura della Convenzione del 1951 ed è peraltro riconosciuto dall'art. 31 (1) della Convenzione stessa, in cui si prevede che a certe determinate condizioni non vengano comminate ai rifugiati sanzioni penali per il fatto di essere entrati illegalmente nel paese in questione. Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha riaffermato nel 1981 che i richiedenti asilo non dovrebbero subire nessun trattamento sfavorevole per il solo motivo che il loro soggiorno nel paese in questione è considerato illegale. Molti richiedenti hanno validi motivi per essere sprovvisti di documenti o per servirsi di documenti falsi. Può darsi ad esempio che siano stati costretti a lasciare il loro paese senza documenti o che siano stati indotti a proteggere l'identità delle persone che li hanno aiutati a raggiungere il paese in cui hanno fatto domanda d'asilo. Pertanto non si giustifica il fatto che venga loro imposta una soglia di credibilità più elevata. Qualora le affermazioni del richiedente siano, nel complesso, coerenti e plausibili e non contraddicano fatti generalmente noti, l'incapacità di produrre prove documentali non dovrebbe impedire che la sua domanda venga accolta. Applicare criteri di credibilità così esigenti può comportare il rischio che di fatto risulti impossibile soddisfarli, anche se il resoconto del richiedente è sincero, e ciò aumenta pertanto il rischio di *refoulement* in contravvenzione all'art. 33 della Convenzione del 1951.

Contrariamente all'approccio duale adottato nei Paesi Bassi, la giurisprudenza e le linee guida seguite nel Regno Unito confermano che i funzionari preposti al riconoscimento della

protezione internazionale dovrebbero adottare un approccio unitario a tutte le domande. Dovrebbero essere considerati veritieri tutti quei fatti la cui veridicità è certa o possibile, anche se non probabile. I tribunali britannici hanno definito questo approccio come lo standard della *'ragionevole verosimiglianza'* della veridicità di fatti passati, o come il test della *'possibilità reale'*. L'esame delle decisioni rese nel Regno Unito indica che di fatto spesso viene adottato un approccio più esigente, a prescindere dal fatto che la soglia di credibilità sia definita come un 'approccio' o come uno standard della prova.

Questo studio non si è posto l'obiettivo di esaminare se l'applicazione dell'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche nel contesto dell'applicazione dello standard della prova o di un approccio definito comporti significative differenze rispetto a quanto avviene in paesi come il Belgio, in cui un tale indicatore non viene applicato. Perciò non è chiaro quale influenza lo standard della prova o un approccio definito abbiano sull'interpretazione delle disposizioni contenute nell'art. 4 (5) della Direttiva sulle qualifiche - ammesso che ne abbia alcuna. Per stabilire quanto nella prassi questi diversi approcci alla soglia di credibilità influiscano effettivamente sulla valutazione della credibilità è necessario condurre ulteriori ricerche.

Ad ogni modo la prassi nei tre Stati membri presi in esame dimostra non solo che la questione della soglia di credibilità è estremamente complessa, ma anche che le prassi divergono ampiamente. Riguardo a questo aspetto chiave della valutazione della credibilità nella procedura di asilo, lo studio evidenzia la necessità di ulteriori approfondimenti, oltre che di dibattiti fra esperti e confronti con i giudici al fine di ottenere una comprensione più chiara e di definire standard e approcci comuni.

Chiara individuazione di quali fatti sono considerati credibili e quali no

La valutazione della credibilità prevede che il funzionario preposto all'esame della domanda pervenga ad una conclusione chiara e non ambigua sulla credibilità di ognuno dei fatti affermati dal richiedente e che egli dichiari esplicitamente per ognuno di essi se sia da considerarsi credibile o no.

A questo proposito lo studio dell'UNHCR ha rilevato pratiche divergenti. Nella stragrande maggioranza delle decisioni esaminate in uno degli Stati membri, veniva chiaramente espresso se un fatto materiale era 'accolto' o 'rifiutato' e venivano esposti anche i motivi di ciascuna valutazione. Invece negli altri due Stati membri si è riscontrato che, nelle decisioni che hanno accolto le richieste di riconoscimento della protezione internazionale, dal testo della decisione non emergeva sempre in modo chiaro quali dei fatti affermati dal richiedente fossero stati considerati come veritieri.

Le linee guida adottate nei Paesi Bassi precisano che quando un fatto è considerato nel complesso credibile, non è necessario che la decisione scritta (prevista) debba riportare questa valutazione e che in assenza di un riferimento scritto si dovrebbe presumere che il fatto sia stato considerato come credibile. In termini generali, lo studio dell'UNHCR ha rilevato che le valutazioni negative della credibilità erano formulate in termini non ambigui e motivati.

L'UNHCR ribadisce che il funzionario preposto all'esame delle domande di protezione dovrebbe pervenire ad una valutazione chiara e non ambigua circa la credibilità di ciascun fatto ed esplicitare se e perché ciascuno dei fatti asseriti non sia stato preso in considerazione in quanto non credibile. Nei casi in cui permanga un elemento di dubbio in relazione a un fatto asserito, l'applicazione del beneficio del dubbio consente al funzionario preposto di pervenire ad una conclusione chiara e priva di incertezze circa la credibilità di tale fatto anche in assenza di prove che lo avvalorino. Le decisioni dovrebbero enunciare i motivi su cui si fondano le valutazioni della credibilità dei fatti.