

Guida pratica alla garanzia della qualità nella procedura di asilo

Valutazione delle domande di
protezione internazionale



Guida pratica alla garanzia della qualità nella procedura di asilo

*Valutazione delle domande di protezione
internazionale*

Aprile 2024

Il 19 gennaio 2022 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è diventato l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA). Tutti i riferimenti all'EASO, ai prodotti e agli organi dell'EASO si intendono come riferimenti all'EUAA.



Manoscritto completato nel marzo 2024

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025

Print ISBN 978-92-9410-590-5 doi:10.2847/3861768 BZ-03-23-310-IT-C

PDF ISBN 978-92-9410-589-9 doi:10.2847/1426668 BZ-03-23-310-IT-N

© Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), 2025

Immagine di copertina: WavebreakMediaMicro © AdobeStock

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte. Per qualsiasi uso o riproduzione di elementi che non sono di proprietà dell'EUAA, potrebbe essere necessaria l'autorizzazione diretta dei rispettivi titolari dei diritti.



Informazioni sulla guida

A che scopo è stata creata questa guida? La missione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) è di facilitare e sostenere le attività degli Stati membri dell'UE e dei paesi associati Schengen [paesi UE+ ⁽¹⁾] nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS). In linea con il suo obiettivo generale di promuovere una corretta ed effettiva attuazione del CEAS e di consentire la convergenza, l'EUAA elabora norme operative e indicatori comuni, orientamenti e strumenti pratici.

Com'è stata elaborata questa guida? La presente guida è stata redatta da esperti dell'UE+ con il prezioso contributo della Commissione europea, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli ⁽²⁾. La stesura è stata supportata e coordinata dall'EUAA. Prima della messa a punto definitiva è stata condotta una consultazione con tutti i paesi UE+ attraverso la rete dell'EUAA per le procedure di asilo. L'EUAA desidera ringraziare anche i membri del gruppo di lavoro che hanno redatto la presente guida: Ingrid Riemsma, Siiri Veijonen e Matthias Wild.

Chi dovrebbe utilizzare la presente guida? La presente guida è destinata principalmente ai responsabili della valutazione della qualità dei colloqui personali e delle decisioni sulle domande di protezione internazionale nonché ai funzionari di alto livello, ai quadri intermedi e ai funzionari incaricati dell'attuazione e del coordinamento della garanzia della qualità nelle amministrazioni nazionali. Inoltre, è uno strumento utile per tutti coloro che lavorano o sono attivi nel settore della protezione internazionale nel contesto dell'Unione europea.

Com'è collegata la presente guida ad altri strumenti dell'EUAA? La guida dovrebbe essere utilizzata congiuntamente agli orientamenti dell'EUAA sulla procedura di asilo ⁽³⁾ e al suo strumento di garanzia della qualità ⁽⁴⁾ nonché alle altre guide e agli altri strumenti pratici disponibili al pubblico sul sito web dell'EUAA (<https://euaa.europa.eu/practical-tools-and-guides>).

Com'è collegata questa guida alla normativa e alla prassi nazionale? La guida è uno strumento di convergenza informale, giuridicamente non vincolante, che si attiene agli standard comuni adottati dal consiglio di amministrazione dell'EUAA il 29 aprile 2024.

Clausola di esclusione della responsabilità

La presente guida è stata elaborata fermo restando il principio che solo la Corte di giustizia dell'Unione europea può dare interpretazioni autentiche del diritto dell'Unione.

⁽¹⁾ I 27 Stati membri dell'Unione europea, più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

⁽²⁾ NB: La guida nella sua versione definitiva non rispecchia necessariamente le posizioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

⁽³⁾ *Guida dell'EASO alla procedura di asilo: standard operativi e indicatori*, settembre 2019.

⁽⁴⁾ EASO, *Strumento di garanzia della qualità - Esame della domanda di protezione internazionale*, luglio 2019.





Indice

Abbreviazioni	6
Sintesi 7	
Introduzione	8
1. Un approccio sistematico alla qualità nella procedura di asilo	9
1.1. Definizione del concetto di qualità nella procedura di asilo	9
1.2.1. Funzioni di gestione della qualità interamente centralizzate	12
1.2.2. Funzioni di gestione della qualità parzialmente decentrate.....	13
1.3. Attuazione di un ciclo «pianifica, realizza, verifica, attua» nella procedura di asilo.....	14
1.4. Principi organizzativi per un'efficace cultura della qualità.....	15
1.4.1. Leadership e impegno della dirigenza	15
1.4.2. Gestione orientata ai risultati e basata sui fatti	15
1.4.3. Coinvolgimento del personale.....	16
1.4.4. Un'organizzazione che apprende.....	16
1.4.5. Gestione della competenza.....	16
1.4.6. Riscontri e approccio positivo nella risposta agli errori	17
1.4.7. Mentalità orientata al servizio	17
1.4.8. Selezione e assunzione, formazione e sviluppo professionale.....	18
2. Meccanismi di consultazione.....	21
2.1. Supervisione e tutoraggio	22
2.2. Principio della verifica da parte di una seconda persona.....	23
2.3. Consultazioni periodiche	24
2.3.1. Consultazioni con funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo	24
2.3.2. Consultazione interdipartimentale.....	26
2.3.3. Consultazioni con parti interessate esterne.....	28
2.4. Helpdesk.....	29
3. Strumenti di sostegno alla garanzia della qualità.....	31
3.1. Orientamenti	34
3.2. Procedure operative permanenti	35
3.3. Modelli	36
3.4. Selezione della giurisprudenza pertinente	38
3.5. Esempi di trascrizioni di colloqui e di decisioni	38





4. Monitoraggio della qualità	40
4.1. Definizione di norme e indicatori (per i colloqui personali e le decisioni in primo grado).....	42
4.1.1. Norme giuridiche	42
4.1.2. Standard operativi.....	42
4.1.3. Indicatori	43
4.1.4. Standard e indicatori per i colloqui personali e le decisioni di primo grado	44
4.2. Raccolta di dati	46
4.2.1. Metodologia di campionamento dei casi di colloqui personali e decisioni di primo grado da esaminare	46
4.3. Valutazione e analisi	48
4.4. Formulazione di riscontri e rendicontazione	49
4.5. Spunti di diverse fonti a fini di monitoraggio della procedura di asilo	51
4.5.1. Valutazioni e audit esterni.....	51
4.5.2. Meccanismi di reclamo a disposizione dei richiedenti e delle parti interessate esterne	52
4.5.3. Sondaggi presso i richiedenti	53
4.5.4. Decisioni in secondo grado e sentenze di organi giurisdizionali.....	55
4.5.5. Spunti delle parti interessate interne	57
4.6. Raccomandazioni basate su riscontri e relazioni in materia di qualità.....	58
4.7. Attuazione.....	58





Abbreviazioni

Abbreviazione	Definizione
CAF	quadro comune di valutazione
CEAS	sistema europeo comune di asilo
COI	informazioni sul paese di origine
DPA (rifusione)	direttiva sulle procedure d'asilo (rifusione) – direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)
EUAA	Agenzia dell'Unione europea per l'asilo
ISO	Organizzazione internazionale per la standardizzazione
Paesi UE+	i 27 Stati membri dell'Unione europea più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera
PDCA	ciclo «pianifica, realizza, verifica, attua»
SOP	procedure operative permanenti





Sintesi

L'obiettivo della garanzia della qualità descritta nella presente guida è garantire procedure di asilo eque ed efficienti, condotte in modo trasparente in conformità delle norme giuridiche previste dal sistema europeo comune di asilo. L'introduzione di una metodologia di garanzia della qualità basata sul modello «pianifica, realizza, verifica, attua» (PDCA) comporta un miglioramento costante e sostenibile delle prestazioni delle amministrazioni nazionali competenti per l'asilo.

L'impegno della dirigenza a creare una cultura della qualità in seno all'organizzazione è fondamentale per un efficace funzionamento dei meccanismi di garanzia della qualità. Una cultura della qualità in seno all'organizzazione è caratterizzata da una gestione orientata ai risultati e basata sui fatti, dall'impegno delle persone, dalla gestione dell'apprendimento e delle conoscenze, dalla formulazione di riscontri e da un approccio positivo alla risposta agli errori, da una mentalità orientata al servizio, dallo sviluppo di procedure di selezione e assunzione nonché da formazione e sviluppo professionale.

La garanzia della qualità si basa sullo sviluppo di solidi meccanismi di consultazione in materia di qualità in seno all'organizzazione e sui relativi strumenti di supporto. I meccanismi di consultazione possono consistere nell'erogazione di supervisione e tutoraggio, nell'applicazione del principio della verifica del lavoro da parte di una seconda persona, nella predisposizione di un helpdesk e/o nell'organizzazione di riunioni periodiche dedicate alla consultazione. Gli strumenti di sostegno alla qualità possono consistere in orientamenti, procedure operative permanenti, modelli, ecc.

Gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità possono essere utilizzati dai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo nel loro lavoro quotidiano avvalendosi dei meccanismi di consultazione messi a disposizione.

Il monitoraggio della qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado è un'attività continuativa. Fornisce l'opportunità di valutare l'evoluzione dell'esame delle domande di asilo nel corso del tempo, una valutazione che agevola l'individuazione dei punti di forza e degli aspetti migliorabili della procedura di asilo. Le fasi di monitoraggio della qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado sono:

- selezione degli standard e degli indicatori;
- acquisizione dei dati;
- valutazione e analisi;
- formulazione di riscontri e rendicontazione.

Ulteriori elementi e attività che supportano la revisione dei colloqui e delle decisioni e integrano il monitoraggio della qualità sono principalmente le decisioni di secondo grado e le sentenze degli organi giurisdizionali, valutazioni e audit esterni, meccanismi di reclamo, sondaggi tra i richiedenti e spunti delle parti interessate interne.

In base ai risultati delle attività di monitoraggio e delle consultazioni con la dirigenza possono essere formulate raccomandazioni intese al miglioramento dei processi, integrate da un piano d'azione per la relativa attuazione.



Introduzione

La procedura d'asilo raggiunge i suoi obiettivi e conferisce la necessaria protezione solo se è attuata in conformità degli standard applicabili in ogni singolo caso.

La presente guida è intesa ad aiutare le amministrazioni che si occupano di asilo ad attuare una metodologia di garanzia della qualità nella procedura di asilo e a sviluppare ulteriormente i propri sistemi di gestione della qualità. La predisposizione di misure di garanzia della qualità assicura una procedura equa, efficiente e trasparente, condotta nel rispetto delle norme giuridiche. Allo stesso tempo, la guida spiega come attuare nella pratica le suddette misure per garantire la qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado. A seconda dell'assetto delle amministrazioni nazionali competenti per l'asilo, gli orientamenti e gli standard esposti nella presente guida possono essere applicati anche in altri settori della procedura di asilo, come l'attuazione del regolamento Dublino III ⁽⁵⁾, i servizi di interpretariato, la qualità delle informazioni sui paesi di origine (COI), l'accoglienza e altre procedure amministrative.

La presente guida pratica si articola in quattro capitoli principali: il [capitolo 1. «Un approccio sistematico alla qualità nella procedura di asilo»](#) contiene le definizioni e illustra le componenti e i risultati della qualità, della gestione della qualità e dei sistemi di gestione della qualità. Specifica inoltre concetti chiave della teoria della gestione che possono essere applicati dalle amministrazioni nazionali competenti per l'asilo; il [capitolo 2. «Meccanismi di consultazione»](#) sottolinea l'importanza di una cultura della consultazione nelle amministrazioni competenti per l'asilo e introduce una serie di meccanismi che garantiscono la qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado; il [capitolo 3. «Strumenti di sostegno alla garanzia della qualità»](#) si concentra sugli strumenti di supporto a disposizione dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo nel loro lavoro quotidiano. Illustra in che modo tali strumenti possono essere sviluppati e mantenuti aggiornati e formula raccomandazioni per la progettazione e l'attuazione ottimali degli stessi; il [capitolo 4. «Monitoraggio della qualità»](#) delinea le fasi per l'elaborazione di una metodologia atta a monitorare costantemente la qualità della procedura di asilo, concentrandosi sui colloqui personali e sulle decisioni di primo grado. Descrive inoltre le attività che contribuiscono al monitoraggio della qualità della procedura di asilo, consentendo di predisporre azioni di follow-up e di apportare miglioramenti.

La presente guida si concentra sulla garanzia della qualità nel contesto dell'esame delle domande di protezione internazionale. Per una discussione più ampia dei sistemi di gestione della qualità in generale, cfr. la letteratura del settore ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ [Regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013).

⁽⁶⁾ Cfr., ad esempio, Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO), «ISO 9001:2015: Quality management systems» (ISO 9001:2015: sistemi di gestione della qualità) (<https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>); Fondazione europea per la gestione della qualità (EFQM), «The EFQM Model» (Il modello EFQM) (<https://efqm.org/the-efqm-model/>); Chartered Quality Institute (CQI), «Knowledge & research» (Conoscenza e ricerca) (<https://www.quality.org/knowledge>); American Society for Quality (ASQ), «Quality resources» (Risorse di qualità) (<https://asq.org/quality-resources>).



1. Un approccio sistematico alla qualità nella procedura di asilo

Definire che cosa sia la qualità non è semplice. Il presente capitolo mira a delineare gli elementi fondamentali alla base della qualità della procedura di asilo. Poiché la garanzia della qualità nelle procedure di asilo non è un'attività a sé stante, deve essere supportata da un'organizzazione che promuova una cultura della qualità. Il presente capitolo illustra i principi organizzativi necessari per raggiungere questo obiettivo.

Le amministrazioni competenti per l'asilo si sono date diversi assetti organizzativi per le funzioni di gestione della qualità, anch'essi illustrati nel presente capitolo, che analizza gli elementi principali da prendere in considerazione nel momento in cui le amministrazioni intendono introdurre un sistema di gestione della qualità. Allo stesso tempo, il capitolo approfondisce il ciclo PDCA nella procedura di asilo.

1.1. Definizione del concetto di qualità nella procedura di asilo

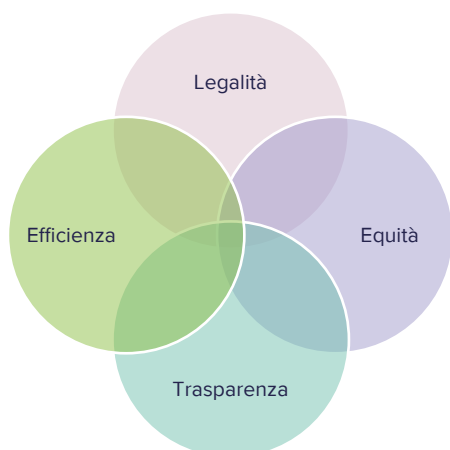
La procedura di asilo è una procedura amministrativa pubblica e come tale è disciplinata dallo Stato di diritto. Parallelamente al rispetto delle norme giuridiche previste dalla legislazione, negli ultimi decenni il settore pubblico ha tratto insegnamenti dal settore privato per quanto riguarda la garanzia della qualità. In particolare, l'approccio alla qualità sia nel settore pubblico che in quello privato nel contesto della conformità ai requisiti normativi è diventato sempre più orientato al servizio ⁽⁷⁾.

Nel settore dell'asilo, sia la società nel suo complesso sia i richiedenti protezione internazionale sono i principali beneficiari delle procedure statali. Tuttavia, poiché i richiedenti possono rivolgersi solo allo Stato per presentare domanda di asilo, vi è uno squilibrio di potere tra i primi e il secondo, che deve essere preso in considerazione. Inoltre, nella procedura di asilo la posta in gioco è elevata. Eventuali carenze nella sua attuazione potrebbero pregiudicare la sicurezza dei richiedenti e rischiare di esporli a maltrattamenti. La posizione «di debolezza» dei richiedenti può essere compensata dall'attuazione di misure volte a garantire la qualità del trattamento delle loro domande e la fornitura di garanzie procedurali. Procedure di alta qualità sono essenziali per garantire che i richiedenti, la cittadinanza e altre parti interessate continuino a essere fiduciosi che coloro che necessitano di protezione internazionale possano riceverla.

La qualità nella procedura d'asilo copre quattro settori d'azione: legalità, equità, efficienza e trasparenza (cfr. figura 1).

⁽⁷⁾ Per ulteriori informazioni sulla teoria della conformità ai requisiti, cfr. Crosby, P. B., *La qualità non costa*, McGraw-Hill libri Italia, Milano, 1986, e la serie ISO 9000 di norme sui principi di gestione della qualità e l'orientamento al cliente.



Figura 1. I quattro elementi alla base della qualità della procedura di asilo

La **legalità** garantisce che il quadro giuridico e le garanzie procedurali previste dal diritto internazionale, dell'UE e nazionale, dalla giurisprudenza pertinente e dalle garanzie di un giusto processo siano correttamente attuati nella pratica.

L'**equità** garantisce che la domanda di ogni singolo richiedente sia valutata individualmente, tenendo conto delle sue circostanze personali (ad esempio vulnerabilità specifiche). Inoltre, garantisce che tutti i richiedenti abbiano pari accesso e possibilità di partecipare alla procedura

di asilo e possano godere dei loro diritti e adempiere ai loro obblighi. Infine, garantisce che domande simili siano trattate e valutate in modo analogo. Allo stesso tempo, trattare le domande in modo equo garantisce l'integrità della procedura di asilo, che è correlata alla capacità delle autorità di individuare e segnalare le frodi nonché di agire di conseguenza.

L'**efficienza** caratterizza una procedura di asilo tempestiva, basata su processi ottimizzati, che consente un esame rapido delle domande rimanendo nel contempo adeguata e completa. Una procedura efficiente garantisce che i richiedenti non rimangano in attesa dell'esito della loro domanda per un tempo inutilmente lungo. Al concetto di efficienza si ascrive inoltre l'adattabilità della procedura di asilo al mutamento delle circostanze che caratterizzano i flussi di richiedenti asilo in termini sia di cifre sia di tipologie di domande.

La **trasparenza** garantisce che la procedura di asilo sia prevedibile per i richiedenti, che questi ultimi ricevano le informazioni pertinenti e comprendano i propri diritti e obblighi nonché come funziona la procedura, che le decisioni siano chiare e adeguatamente motivate e che i richiedenti possano avvalersi di consulenza legale indipendente e di un ricorso effettivo. La trasparenza delle procedure è fondamentale per far sì che le amministrazioni competenti per l'asilo rispondano del proprio operato ai richiedenti e alla società nel suo complesso.

In conclusione, la qualità consiste in una procedura di asilo **equa** ed **efficiente**, condotta in modo **trasparente** conformemente alle **norme giuridiche** di cui al sistema europeo comune di asilo (CEAS).



1.2. Assetto organizzativo delle funzioni di gestione della qualità delle amministrazioni competenti per l'asilo

Le amministrazioni nazionali competenti per l'asilo nei paesi UE+ sono strutturate in modi diversi. I ruoli, le responsabilità e le competenze in seno all'organizzazione, anche in materia di gestione della qualità, sono determinati dall'alta dirigenza ⁽⁸⁾.

Nella maggior parte dei paesi UE+ la gestione della qualità è in una certa misura istituzionalizzata. Ad esempio, alcune autorità dispongono di un'unità dedicata, di personale con responsabilità specifiche in materia di gestione della qualità o di disposizioni relative alla cooperazione con altre organizzazioni. A tale riguardo, le funzioni di gestione della qualità delle amministrazioni competenti per l'asilo possono essere interamente centralizzate o parzialmente decentrate.

È importante sottolineare che la qualità dovrebbe essere attuata a livello dell'intera organizzazione conformemente al principio secondo il quale «il lavoro va fatto» dalle persone più competenti a svolgerlo nei ruoli in questione. Si tratta di un elemento essenziale della gestione della qualità.

Inoltre, l'esistenza di un'unità incaricata del compito essenziale di supervisionare e monitorare la qualità della procedura di asilo presenta vantaggi sostanziali per le amministrazioni competenti per l'asilo, tenuto conto delle rispettive dimensioni. In questo caso, l'unità competente ha una funzione di supervisione, senza peraltro che le siano affidate tutte le funzioni di gestione della qualità. Per garantire la buona governance all'interno dell'organizzazione occorre evitare conflitti tra i vari ruoli e garantire l'indipendenza durante lo svolgimento dei compiti assegnati. Sia negli assetti centralizzati che in quelli parzialmente decentrati è importante investire in meccanismi di consultazione e definire i vari ruoli (per maggiori informazioni, cfr. il [capitolo 2. «Meccanismi di consultazione»](#)).

In questa sezione sono presentati i principali assetti relativi alle funzioni di gestione della qualità nelle amministrazioni nazionali ⁽⁹⁾, con particolare attenzione per i vantaggi di ciascun assetto e raccomandazioni relative alla loro attuazione. Gli assetti nazionali possono assumere varie forme e combinazioni di forme diverse da quelle presentate di seguito. Si basano spesso sulle caratteristiche specifiche delle amministrazioni competenti per l'asilo, quali le dimensioni, l'ubicazione operativa, le infrastrutture, la cultura amministrativa, il quadro giuridico, il numero di unità di personale e il carico di lavoro.

Tenendo conto delle caratteristiche di ciascuna amministrazione, al momento di istituire un sistema di gestione della qualità deve essere predisposto un assetto organizzativo funzionale («adatto allo scopo»).

⁽⁸⁾ Per maggiori informazioni, cfr. ISO 9001, sezioni 5.3 «Organizational roles, responsibilities and authority» (Ruoli organizzativi, responsabilità e autorità) e 7.1.2 «People» (Persone).

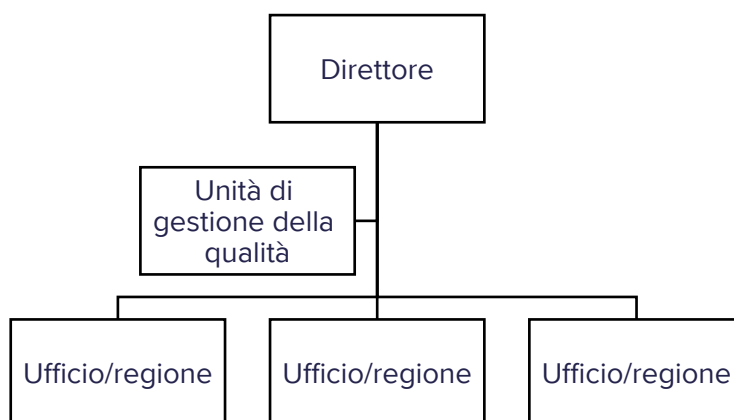
⁽⁹⁾ Cfr. EUAA, [Quality Matrix Report on Quality Management](#) (Relazione sulla matrice di qualità relativa alla gestione della qualità), dicembre 2022 (documento riservato all'uso dei soli paesi UE+).



1.2.1. Funzioni di gestione della qualità interamente centralizzate

Tale assetto è caratterizzato dalla presenza di un'unità centrale di gestione della qualità, solitamente ubicata nella sede principale di un'amministrazione competente per l'asilo (cfr. figura 2). Può essere un'unità preposta alla qualità oppure una sezione di un servizio giuridico, un'unità responsabile del coordinamento della procedura di asilo o un'unità dell'alta dirigenza. A tale unità sono assegnati i compiti essenziali del monitoraggio della qualità della procedura di asilo e dell'attuazione dei processi di garanzia della qualità.

Figura 2. Assetto interamente centralizzato



Vantaggi dell'assetto e punti di forza organizzativi

- L'unità di gestione della qualità lavora in stretta collaborazione con l'alta dirigenza e i soggetti coinvolti nel processo decisionale.
- L'assetto dell'organizzazione si avvale di un elevato livello di competenza e specializzazione.
- Sono garantite l'uniformità e la coerenza delle attività nel settore della qualità a livello dell'intera amministrazione.
- Nell'attuazione delle misure relative alla qualità sono garantite obiettività e indipendenza a livello dell'intera amministrazione.
- Le conoscenze vengono costantemente condivise con gli uffici regionali/locali.

Elementi da prendere in considerazione

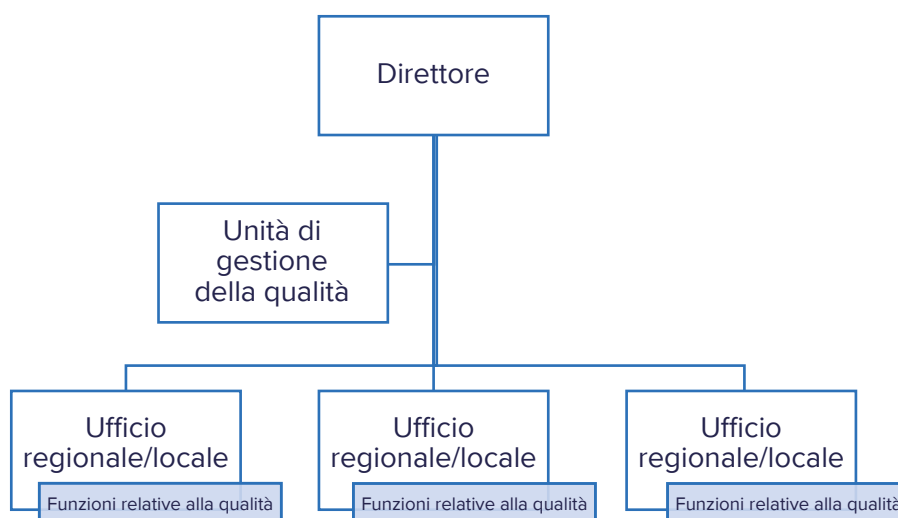
- La distanza dal livello operativo può avere conseguenze sul flusso di informazioni e sul mantenimento di uno stretto contatto con il settore.
- L'efficienza del processo potrebbe essere compromessa a causa dei ritardi dovuti alla logistica e all'eccessiva dipendenza da un processo centralizzato.
- Garantire la disponibilità di risorse umane per tutte le attività può dare adito a problemi, attenuabili attraverso missioni finalizzate alla qualità e l'istituzione di canali di comunicazione attivi sul campo.
- Nell'attuazione di misure di gestione della qualità, come la verifica dei casi da parte dell'amministrazione competente per l'asilo, può essere possibile ottenere risorse a livello locale.



1.2.2. Funzioni di gestione della qualità parzialmente decentrate

In questo assetto le attività di gestione della qualità sono parzialmente decentrate in seno all'amministrazione competente per l'asilo (cfr. figura 3). Competenze e compiti specifici relativi alla qualità sono assegnati agli uffici regionali o locali, mentre un'unità centrale preposta alla qualità mantiene la funzione di coordinamento delle attività e di definizione dei requisiti di qualità a livello nazionale. Il tipo e la portata delle attività relative alla qualità attuate dagli uffici regionali o locali possono variare. Le attività comprendono in genere verifiche di prima linea della qualità dei singoli casi.

Figura 3. Assetto parzialmente decentrato (a livello regionale)



Vantaggi dell'assetto e punti di forza organizzativi

- La vicinanza dell'unità preposta alla qualità alle pratiche e ai processi operativi sul campo attiva il flusso di informazioni, permettendo l'individuazione di nuove problematiche, esigenze e buone pratiche.
- L'unità centrale preposta alla qualità può concentrarsi sulle attività di coordinamento e monitoraggio.

Elementi da prendere in considerazione

- Sono necessari solidi canali di coordinamento e comunicazione con l'unità centrale preposta alla qualità per garantire la coerenza e la razionalizzazione dell'attuazione dei processi a livello regionale/locale.
- Occorre assegnare un elevato numero di membri del personale ad attività correlate alla qualità negli uffici regionali/locali, che possono ridestinare risorse sottraendole ad altri processi.
- Nell'attuazione delle attività relative alla qualità a livello regionale/locale devono essere garantite obiettività e indipendenza.
- Vi è il rischio che si sviluppino culture della qualità divergenti nei diversi uffici locali/regionali.

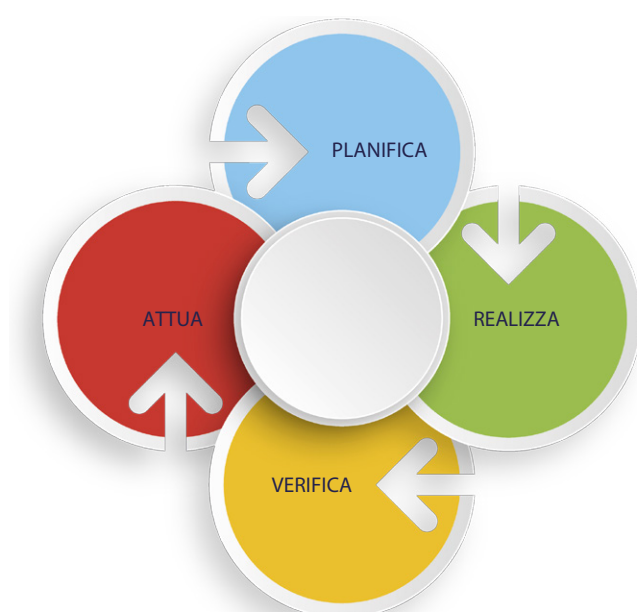


Le funzioni di gestione della qualità possono anche essere parzialmente decentrate in modo orizzontale, ad esempio tra diverse unità/dipartimenti nella sede centrale di un'amministrazione competente per l'asilo.

1.3. Attuazione di un ciclo «pianifica, realizza, verifica, attua» nella procedura di asilo

L'introduzione di un ciclo PDCA nella procedura di asilo è il modo migliore per supportare l'istituzione di una procedura di asilo **equa** ed **efficiente**, condotta in modo **trasparente** in conformità delle **norme giuridiche**.

Figura 4. Ciclo PDCA



Il ciclo PDCA ⁽¹⁰⁾ (cfr. figura 4) è un approccio gestionale adottato per promuovere il costante miglioramento dei prodotti e dei processi. Il ciclo PDCA può essere attuato per gestire la qualità di ciascun processo in qualsiasi organizzazione, in quanto consiste in una sinergia di pianificazione, attuazione, monitoraggio e miglioramento continuo ⁽¹¹⁾. Cosa ancora più importante, il ciclo PDCA può essere applicato a un sistema di gestione della qualità in cui processi interconnessi e interdipendenti sono gestiti insieme per migliorare le prestazioni organizzative.

In virtù della sua praticabilità e del suo diffuso utilizzo nell'ambito della gestione della qualità, il ciclo PDCA può anche costituire la base per la garanzia della qualità nelle amministrazioni competenti per l'asilo.

Ai fini di questa guida, il ciclo PDCA a livello di processo include, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, le attività delle amministrazioni dell'asilo descritte nella figura 5 ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Il ciclo di Deming («pianifica, realizza, analizza, attua») sostituisce la verifica con l'analisi quando i risultati sono monitorati per verificare la validità dei piani in base a segnali di progressi e di esito positivo o di problemi e aree di miglioramento (cfr. il sito web dell'Istituto di Deming, disponibile all'indirizzo <https://deming.org/explore/pdsa/>).

⁽¹¹⁾ Il ciclo PDCA costituisce la base delle norme del sistema di gestione della qualità ISO 9001. Per maggiori informazioni sul ciclo PDCA, cfr. ASQ, *What is the plan-do-check-act (PDCA) cycle?* (Cos'è il ciclo «pianifica, realizza, verifica, attua» - PDCA) (<https://asq.org/quality-resources/pdca-cycle>).

⁽¹²⁾ Cfr. anche EUAA, *Quality Matrix Report on Quality Management* (Relazione sulla matrice di qualità relativa alla gestione della qualità), dicembre 2022 (documento riservato all'uso dei soli paesi UE+).



Figura 5. Ciclo PDCA per la garanzia della qualità nella procedura d'asilo



1.4. Principi organizzativi per un'efficace cultura della qualità

Le organizzazioni che promuovono una cultura della qualità sono caratterizzate da una serie di principi organizzativi, l'adozione dei quali consente alle amministrazioni di effettuare efficacemente le attività di gestione della qualità. I suddetti principi sono riportati di seguito ⁽¹³⁾.

1.4.1. Leadership e impegno della dirigenza

L'attuazione di misure di garanzia della qualità richiede risorse e tempo, mentre il loro effetto positivo non sempre è visibile alle unità operative nel breve termine. È pertanto fondamentale che l'alta dirigenza orienti le attività in tale settore, sia disposta a migliorare e sia aperta ai riscontri. È buona prassi che il capo dell'unità di gestione della qualità o il funzionario responsabile del coordinamento delle attività di gestione della qualità riferisca direttamente all'alta dirigenza dell'amministrazione competente per l'asilo, che se ne assume la responsabilità generale e la funzione di rendicontazione.

1.4.2. Gestione orientata ai risultati e basata sui fatti

Al fine di attuare processi efficaci di gestione della qualità, l'amministrazione dovrebbe essere orientata ai risultati. Pertanto, dovrebbe basare le proprie decisioni su fatti e diritto, orientamenti operativi e dati nonché sulle informazioni disponibili, al fine di adottare decisioni dirigenziali e gestionali basate su informazioni verificate, efficaci e obiettive. Un tale approccio consente alle amministrazioni di esaminare le domande di protezione internazionale in modo coerente con il quadro giuridico e i criteri obiettivi che ne derivano.

⁽¹³⁾ Per ulteriori informazioni cfr. i principi di eccellenza del quadro comune di valutazione (CAF) [nella Rete europea della pubblica amministrazione (EUPAN) e nell'Istituto europeo di pubblica amministrazione (EIPA), [Common Assessment Framework: The European model for improving public organisations through self-assessment](https://ec.europa.eu/eip/publications/assessment-framework), (Quadro comune di valutazione: il modello europeo per migliorare le organizzazioni pubbliche attraverso l'autovalutazione), 2020 e i principi di gestione della qualità ISO 9000 (disponibili all'indirizzo <https://asq.org/quality-resources/iso-9000>)].



1.4.3. Coinvolgimento del personale

Il solo impegno della dirigenza non è sufficiente se l'importanza della qualità non è riconosciuta a livello di cultura dell'organizzazione (cioè quell'insieme di presupposti condivisi che orienta i comportamenti collettivi) ⁽¹⁴⁾. Il raggiungimento del livello di qualità richiesto dipende da ogni singola persona all'interno dell'organizzazione. La componente essenziale di un'organizzazione è il personale, a tutti i livelli. Il contributo apportato dai dipendenti dovrebbe essere massimizzato mediante il loro coinvolgimento e la predisposizione di un ambiente di lavoro caratterizzato dalla condivisione degli stessi valori e da una cultura di fiducia, apertura, responsabilizzazione e riconoscimento. Se tutto il personale (ad esempio i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo e quelli addetti alle COI) si appropria di questa cultura della qualità è più probabile che produca risultati di alta qualità. È buona prassi che l'alta dirigenza orienti le attività di gestione della qualità allo scopo di promuovere una cultura della qualità in modo che diventi parte del lavoro quotidiano dell'organizzazione ⁽¹⁵⁾.

1.4.4. Un'organizzazione che apprende

Le organizzazioni che ottengono risultati positivi e duraturi sono quelle che si adattano a un ambiente in costante evoluzione grazie all'apprendimento. Un tale risultato si ottiene consentendo al personale di sviluppare il proprio potenziale e di creare nuovi modelli di pensiero, che a loro volta possono contribuire alla missione dell'organizzazione. Una componente fondamentale di un'organizzazione che apprende è il fatto di apprendere dalle squadre che vi lavorano, che sono il fattore trainante dell'apprendimento nelle organizzazioni moderne ⁽¹⁶⁾.

L'apprendimento mediante le squadre è alimentato dal dialogo e favorito dalla creazione di una cultura della consultazione nelle amministrazioni competenti per l'asilo, descritta dettagliatamente nel [capitolo 2. «Meccanismi di consultazione»](#). Una tale cultura può favorire direttamente il miglioramento dei processi all'interno dell'organizzazione, in quanto è attraverso il dialogo che vengono individuate le lacune in termini di conoscenze, si discutono i modi per colmarle e i membri della squadra sono motivati a contribuire attivamente all'attuazione delle misure di miglioramento.

1.4.5. Gestione della competenza

La competenza è un bene dell'organizzazione immateriale ma altamente apprezzato e la sua gestione è diventata un elemento centrale della strategia delle organizzazioni moderne ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Ravasi, D. e Schultz, M., «Responding to organisational identity threats: Exploring the role of organisational culture» (Rispondere alle minacce delle identità organizzative: esplorare il ruolo della cultura organizzativa), *Academy of Management Journal*, vol. 49, n. 3, giugno 2006, pagg. 433–458.

⁽¹⁵⁾ Per ulteriori informazioni sulle iniziative finalizzate alla garanzia della qualità, cfr. Refworld, «Quality assurance» (Garanzia della qualità) (<https://www.refworld.org/qualityassurance.html>).

⁽¹⁶⁾ Cfr. Senge, P. M., *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organization* (La quinta disciplina: l'arte e la pratica dell'apprendimento organizzativo), Random House, Londra, 1990, pag. 10.

⁽¹⁷⁾ Lambe P. e Milton N., *The Knowledge Manager's Handbook: a step by step guide to embedding effective knowledge management in your organization* (Il manuale delle competenze del manager: una guida passo passo per integrare un'efficace gestione della competenza nella tua impresa), Kogan Page Limited, 2016, pagg. 7-8, che analizza i risultati di un sondaggio condotto da Knoco Ltd. nel 2014.



Nella pratica, in una strategia di gestione delle competenze sono considerati prioritari i seguenti elementi: apprendimento dall'esperienza, miglioramento dell'accesso ai documenti e della loro gestione, creazione e messa a disposizione di migliori pratiche e innovazione ⁽¹⁸⁾.

Le competenze possono essere classificate in gruppi diversi; ad esempio, possono essere operative, ossia relative alle funzioni di lavoro quotidiane di un'organizzazione, come le competenze previste dalle SOP disponibili. Possono anche essere strategiche, ossia relative alla missione di un'organizzazione, come la competenza acquisita in base al quadro giuridico nazionale. Possono essere esplicite, ossia organizzate in modo tale da essere accessibili a tutto il personale, ma anche tacite o implicite. Le competenze tacite sono proprie dei singoli membri di un'organizzazione e ulteriormente migliorate mediante le attività svolte nelle comunità di pratica, come ulteriormente descritto nell'ambito dei meccanismi di consultazione di cui al [capitolo 2. «Meccanismi di consultazione»](#).

La gestione delle competenze dovrebbe essere un processo continuo, integrato nelle politiche dell'organizzazione ⁽¹⁹⁾. A questo proposito, il coordinamento della strategia di gestione delle competenze all'interno di un'amministrazione è fondamentale, in quanto garantisce la fornitura, il trasferimento e l'utilizzo efficace delle competenze da parte di tutto il personale.

1.4.6. Riscontri e approccio positivo nella risposta agli errori

È possibile dare vita a un'organizzazione che apprende solo se i riscontri sono forniti in modo costruttivo e atto a motivare le persone. Le decisioni errate nell'esame delle domande di protezione internazionale possono avere conseguenze estremamente negative per i richiedenti. Devono pertanto essere messi in atto meccanismi di garanzia della qualità per prevenire e correggere questo tipo di situazione. Allo stesso tempo, deve essere valorizzato il fatto di imparare dai propri errori, in modo che il personale non abbia paura di ammettere gli errori commessi e di ricevere un riscontro. È raccomandabile inoltre promuovere l'apprendimento dalle migliori pratiche, in quanto incoraggia lo sviluppo delle dinamiche o dei processi di cui si vuole disporre ed è una forma di riconoscimento al personale meritevole. L'approccio positivo alla risposta agli errori può essere messo in pratica attraverso il principio della verifica da parte dei colleghi e la consultazione, che consente di formulare riscontri all'indirizzo dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo (per ulteriori informazioni cfr. il [capitolo 2. «Meccanismi di consultazione»](#)).

1.4.7. Mentalità orientata al servizio

Una mentalità orientata al servizio conferisce priorità alle esigenze dei beneficiari esterni e interni dei servizi di un'organizzazione, che risentono in prima persona delle decisioni della stessa. I beneficiari esterni dei servizi delle amministrazioni competenti per l'asilo

⁽¹⁸⁾ Lambe P. e Milton N., *The Knowledge Manager's Handbook: a step by guide to embedding effective knowledge management in your organisation*, pagg. 9–10.

⁽¹⁹⁾ Perrott, B., «Organisational Knowledge Management Dynamics: Insights and Perspectives» (Le dinamiche della gestione delle competenze organizzative: idee e prospettive), in: Fawzy Soliman et al., *From Knowledge Management to Learning Organisation to Innovation: The Way Ahead!* (Dalla gestione delle competenze all'apprendimento dell'organizzazione e all'innovazione: la via da seguire), Cambridge Scholars Publishing, 2015, pagg. 82-86.



comprendono principalmente i richiedenti protezione internazionale, ma anche i cittadini del paese, in quanto le organizzazioni pubbliche mirano a servire l'interesse pubblico. I beneficiari interni dei servizi delle amministrazioni sono colleghi che dipendono dalla produzione di una persona o di un'unità per fornire il proprio servizio (ad esempio, i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo beneficiano di COI redatte da colleghi che lavorano come funzionari addetti alle COI).

1.4.8. Selezione e assunzione, formazione e sviluppo professionale

Per poter rendere decisioni basate sui fatti il personale addetto all'esame delle domande di protezione internazionale deve avere competenze e capacità adeguate e ricevere una formazione pertinente. Le amministrazioni competenti per l'asilo dovrebbero garantire la disponibilità di risorse appropriate e assumere un numero adeguato di personale dotato delle qualifiche necessarie a condurre colloqui personali ed emettere decisioni di primo grado.

Il personale interessato dovrebbe ricevere la necessaria formazione in materia di protezione internazionale ⁽²⁰⁾. Quanto sopra garantisce uno sviluppo continuativo dal punto di vista professionale e della capacità, facilita la convergenza di metodi, decisioni e pratiche e garantisce che il personale sia tenuto aggiornato su nuove pratiche, politiche, giurisprudenza e legislazione. La formazione rappresenta inoltre un'opportunità per i funzionari di alto livello addetti all'esame delle domande d'asilo di migliorare le proprie competenze e specializzarsi in aree tematiche; rappresenta un'opportunità anche per il personale in posizioni dirigenziali di migliorare le proprie capacità e per le organizzazioni di promuovere una cultura dell'apprendimento permanente. È inoltre necessario formare esperti sulle attività di gestione della qualità, ad esempio su come monitorare la qualità delle decisioni e dei colloqui in materia di asilo e su come formulare dei riscontri. La dirigenza può anche integrare l'apprendimento formale con attività di sviluppo delle capacità basate sul lavoro, come laboratori dedicati. Lo sviluppo delle capacità e la formazione sono importanti per migliorare la motivazione ed evitare un elevato tasso di avvicendamento del personale. Anche garantire il benessere del personale è fondamentale ai fini di un efficace funzionamento delle amministrazioni competenti per l'asilo.



Pubblicazioni dell'EUAA sul tema

EASO, [*Guida pratica sul benessere del personale addetto all'asilo e all'accoglienza – Parte I: norme e politica*](#), settembre 2021. Guida pratica che aiuta i dirigenti a prevenire, ridurre e gestire il cosiddetto *strain* lavorativo del personale che lavora nel contesto dell'asilo.

EASO, [*Guida pratica sul benessere del personale addetto all'asilo e all'accoglienza – Parte II: pacchetto di strumenti per il benessere del personale*](#), settembre 2021. La parte II propone strumenti pratici, esercizi e attività di sviluppo delle capacità finalizzati al soddisfacimento delle norme relative al benessere del personale.

⁽²⁰⁾ Cfr. ad esempio i moduli di formazione dell'EUAA sui colloqui personali e sulla valutazione delle prove.



I principi sopra descritti possono essere formalizzati mediante l'introduzione di sistemi di gestione della qualità. Un'organizzazione può intraprendere attività di garanzia della qualità senza disporre di un sistema di gestione della qualità. Tuttavia, il fatto di disporre di un tale sistema può consentire alle amministrazioni competenti per l'asilo di compiere maggiori progressi in termini di miglioramento delle loro prestazioni e dei loro processi.

L'adozione di un sistema di gestione della qualità è un approccio gestionale che mira a rendere le attività di gestione della qualità più sistematiche, esaustive e continue. Un'amministrazione competente per l'asilo può progettare e mettere in atto un sistema di gestione della qualità avviando un progetto. L'obiettivo ultimo di un tale sistema è migliorare costantemente e in modo sostenibile le prestazioni di un'organizzazione ⁽²¹⁾. In tal modo il sistema di gestione della qualità contribuisce a una maggiore maturità dell'organizzazione nel tempo.

La presente guida non tratta dettagliatamente di sistemi di gestione della qualità. Tuttavia, nel riquadro in basso figurano gli elementi fondamentali che dovrebbero essere presi in considerazione dalle amministrazioni che intendono introdurre un sistema di gestione della qualità per la procedura di asilo, in particolare per la procedura di esame.



Sistema di gestione della qualità: componenti principali e fattori all'origine di risultati positivi

Idoneità allo scopo: qualsiasi sistema di gestione della qualità dovrebbe essere adattato all'assetto dell'amministrazione competente per l'asilo e ai servizi che fornisce nonché avvalersi della lingua dell'organizzazione.

Impegno dell'alta dirigenza: l'alta dirigenza deve «dare il La» alle attività del sistema di gestione della qualità sin dall'inizio, integrando allo stesso tempo la prassi della rendicontazione periodica sull'attuazione della procedura di asilo e sull'esecuzione dei processi associati, che è di importanza fondamentale. Anche la verifica periodica da parte dell'alta dirigenza dei risultati raggiunti dal sistema e delle azioni preventive e correttive necessarie è una componente indispensabile di un sistema di gestione della qualità che funzioni.

Continuità: quelle previste dal sistema di gestione della qualità non sono attività una tantum. Il loro obiettivo è invece quello di garantire il miglioramento e l'apprendimento continui dell'organizzazione mediante il monitoraggio, la valutazione e la revisione periodici del sistema.

Efficacia: il sistema di gestione della qualità deve essere in grado di evidenziare effetti positivi migliorando le prestazioni dei processi dell'amministrazione in termini di fornitura dei risultati a valore aggiunto previsti (e non solo sulla carta).

Disponibilità di un sistema di documentazione aggiornato: può assumere la forma di un manuale della qualità o di un documento analogo che descrive il sistema di gestione della qualità dell'amministrazione.

⁽²¹⁾ Secondo la norma ISO 9001, un sistema di gestione della qualità è un sistema strutturato e formalizzato che consiste in politiche, processi, responsabilità e procedure documentati, necessari a un'organizzazione per fornire prodotti e servizi e operare in modo da soddisfare le esigenze e le aspettative delle parti interessate.





Punti essenziali del capitolo 1

L'adozione di idonee misure di garanzia della qualità permette di attuare una procedura di asilo equa ed efficiente, condotta in modo trasparente e conforme alle norme giuridiche stabilite dal CEAS.

Gli assetti delle organizzazioni nazionali competenti per l'asilo per quanto riguarda le funzioni di gestione della qualità possono variare a seconda delle loro caratteristiche specifiche, quali le dimensioni e il numero di unità del personale, l'ubicazione operativa, le infrastrutture, la cultura amministrativa, il quadro giuridico e il carico di lavoro. Le funzioni di gestione della qualità possono essere interamente centralizzate o parzialmente decentrate. Al momento di dare esecuzione alle attività di gestione della qualità ciascun assetto presenta dei vantaggi ma anche aspetti meno positivi che devono essere mitigati.

La cultura della qualità delle amministrazioni competenti per l'asilo si basa su determinati principi:

- supporto della dirigenza;
- gestione orientata ai risultati e basata sui fatti;
- coinvolgimento del personale;
- organizzazione dedita all'apprendimento;
- gestione delle competenze;
- formulazione di riscontri e un approccio positivo alla risposta agli errori;
- mentalità orientata al servizio;
- selezione e assunzione, formazione e sviluppo professionale.

L'adozione di un sistema di gestione della qualità è un approccio gestionale che mira a rendere le attività di gestione della qualità più sistematiche, esaustive e continue. L'obiettivo ultimo è migliorare costantemente e in modo sostenibile le prestazioni delle organizzazioni.



2. Meccanismi di consultazione

Le amministrazioni competenti per l'asilo devono disporre di processi efficaci di consultazione interna per garantire la qualità dei colloqui personali e delle decisioni, data l'importanza della valutazione individuale e il ruolo chiave del funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo. Questi processi sono tanto più importanti in considerazione della complessità della procedura d'esame, delle molte tipologie di domande di asilo e delle circostanze spesso in rapida evoluzione nei paesi di origine dei richiedenti.

I meccanismi di consultazione sono pratiche integrate nell'organizzazione che consentono un dialogo quotidiano aperto in seno all'amministrazione. Le persone che vi lavorano devono sentirsi sicure di poter fare domande, dare e chiedere consigli, esprimere le proprie preoccupazioni e idee, oltre ad essere disponibili a ricevere nuove informazioni e riscontri.

È possibile sviluppare una **cultura della consultazione** mettendo sistematicamente in atto meccanismi che garantiscano un dialogo costante. Tali meccanismi possono essere riesaminati periodicamente per individuare sempre nuove possibilità di migliorarli. Il monitoraggio della qualità e la consultazione continua all'interno di un'amministrazione e con le parti interessate esterne possono permettere di definire misure di garanzia della qualità nuove o adattate.



I meccanismi di consultazione sono misure concrete intese ad attuare i principi organizzativi presentati nella [sezione 1.4. «Principi organizzativi per un'efficace cultura della qualità»](#), tra cui il coinvolgimento dei dipendenti, una mentalità orientata al servizio e l'apprendimento mediante dibattiti, confronti e riscontri. A tal fine, la consultazione è finalizzata ad affrontare costantemente le considerazioni relative alla qualità durante i colloqui e i processi decisionali.

Il presente capitolo presenta una serie di meccanismi di consultazione che possono contribuire a garantire la qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado. Tali meccanismi sono destinati a integrarsi a vicenda. Le amministrazioni dovrebbero avere la possibilità di applicarli in combinazione tra loro a seconda delle proprie esigenze, tenendo conto del contesto nazionale e adattandoli di conseguenza, laddove necessario.



NB: Nel contesto dell'asilo deve essere garantita la riservatezza dei richiedenti protezione internazionale, ad esempio quando vengono utilizzati o condivisi dati e informazioni personali relativi alle domande ⁽²²⁾.

⁽²²⁾ Oltre alla riservatezza specifica di una procedura di asilo si applicano le norme generali in materia di protezione dei dati. Cfr. [regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).



2.1. Supervisione e tutoraggio

La supervisione e il tutoraggio mirano a garantire che i compiti siano svolti conformemente agli standard concordati e che i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo ricevano consigli pratici nonché riscontri periodici durante il loro lavoro quotidiano e formino la prima linea del meccanismo di garanzia della qualità.

La **supervisione** è la responsabilità formale di garantire che i compiti siano svolti in modo efficiente e corretto, conformemente al diritto e agli orientamenti interni.

Il **tutoraggio**, o coaching, si concentra sul miglioramento delle abilità e delle competenze dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo mediante la disponibilità all'ascolto, la fornitura di spiegazioni e chiarimenti e l'illustrazione di esempi.

La supervisione e il tutoraggio vanno spesso di pari passo e contribuiscono al raggiungimento e al mantenimento degli standard stabiliti nella procedura di asilo. Un supervisore può anche fungere da tutore nell'ambito dei suoi compiti. Diverse amministrazioni competenti per l'asilo dispongono anche di capisquadra che si assumono incarichi di supervisione, ad esempio per garantire che il diritto e gli orientamenti interni siano attuati correttamente. Anche i capisquadra possono svolgere funzioni di tutoraggio.

La supervisione e il tutoraggio sono strumenti fondamentali per mettere i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo nella condizione di diventare più indipendenti man mano che acquisiscono esperienza. I funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo di nuova assunzione hanno bisogno di molti esempi e consigli pratici sulle modalità di svolgimento dei propri compiti. Man mano che maturano esperienza, il supervisore o il tutore possono passare a un ruolo di assistenza, che alla fine lascia sempre più agli stessi funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo l'iniziativa di chiedere un consiglio.



La supervisione e il tutoraggio contribuiscono anche alla prevenzione, all'individuazione e alla riduzione o alla gestione dello **strain lavorativo** mediante discussioni individuali, sessioni in cui vengono formulati riscontri e la promozione dell'auto-assistenza ⁽²³⁾. I funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo sono tenuti a rispettare obiettivi quantitativi, a redigere decisioni adeguatamente motivate e a gestire richiedenti che non sono disposti a cooperare o che hanno subito esperienze personali traumatiche. Tale esposizione a lungo termine può portare alla «traumatizzazione secondaria» ⁽²⁴⁾ del funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo e incidere sulla sua capacità di condurre colloqui personali e di elaborare decisioni in modo obiettivo e imparziale, con conseguenti ripercussioni sulla qualità dei risultati.

⁽²³⁾ Per maggiori informazioni su come anche il tutoraggio, oltre all'auto-assistenza, può contribuire al benessere dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo, cfr. EUAA, [Guida pratica sul benessere del personale addetto all'asilo e all'accoglienza – Parte II: pacchetto di strumenti per il benessere del personale](#), settembre 2021, sezione 2.5 «Autovalutazione: test di burnout», pagg. 25-26.

⁽²⁴⁾ La traumatizzazione secondaria, nota anche come trauma vicario, può essere definita come una reazione intensa all'esposizione a esperienze traumatiche altrui, con conseguenti sintomi traumatici. Per ulteriori informazioni cfr. EASO, [Guida pratica sul benessere del personale addetto all'asilo e all'accoglienza – Parte II: pacchetto di strumenti per il benessere del personale](#), settembre 2021.



Esempi pratici di come la supervisione e il tutoraggio possono contribuire al miglioramento della qualità sono:

- dare consigli ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo durante le pause dei colloqui;
- partecipare a colloqui interi per formulare un riscontro pratico ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo su aspetti che non emergono dalla trascrizione del colloquio, come la comunicazione del funzionario con il richiedente e l'atmosfera che si è creata durante il colloquio;
- formulare un riscontro approfondito all'indirizzo dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo, per iscritto o oralmente, sui progetti di decisione nell'ambito del processo di approvazione delle decisioni;
- discutere con i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo di questioni che causano stress sul lavoro, anche in colloqui individuali.



Buona prassi

Nei Paesi Bassi i nuovi funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo sono assegnati a una sede in cui sono formati in gruppi di massimo 12 persone prima di iniziare a lavorare negli uffici regionali. Dopo una sessione di formazione teorica esaminano domande di protezione internazionale adeguate al loro livello di competenza, con una progressione della complessità man mano che acquisiscono esperienza. Un tutore segue da vicino il loro lavoro.

Nel momento in cui acquisiscono un livello adeguato di conoscenza dello svolgimento dei colloqui personali e della stesura delle decisioni iniziano a gestire lo stesso carico di lavoro che avrebbero in un ufficio regionale. Dopo un periodo di inserimento di un anno, i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo sono considerati quasi interamente qualificati. Entrano in servizio presso un ufficio regionale e sono tenuti a gestire le domande in modo indipendente in base alle prassi esistenti, come il principio della verifica da parte di una seconda persona o la consultazione di funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo con maggiore anzianità di servizio.

2.2. Principio della verifica da parte di una seconda persona

Il principio della verifica da parte di una seconda persona consiste nella prassi di fare esaminare il progetto di decisione in merito a una domanda di protezione internazionale da almeno una persona diversa dal funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo.

Il motivo principale dell'applicazione del principio della verifica da parte di una seconda persona è l'elevato impatto delle decisioni in materia di asilo sulla vita del richiedente. Il processo decisionale è complesso. L'applicazione del suddetto principio riduce il rischio di condizionamenti ed errori durante la valutazione individuale, in quanto consente ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo di ottenere un secondo parere e offre loro



l'opportunità di apportare le modifiche necessarie a una decisione in merito una determinata domanda prima della sua adozione.

È buona prassi applicare il principio della verifica da parte di una seconda persona a tutte le decisioni. Per garantire l'efficienza del processo decisionale, la necessità e l'accuratezza della verifica possono variare a seconda dell'esperienza del funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo e della complessità del caso. Ad esempio, per i funzionari con maggiore esperienza e/o per i casi meno complessi, può essere sufficiente verificare solo la decisione, senza esaminare la trascrizione del colloquio.

Il principio della verifica da parte di una seconda persona è spesso applicato dai capisquadra o dai supervisori, che rivedono le decisioni redatte dai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo prima di approvarle. Tuttavia, può essere attuato anche mediante una revisione tra pari grado, in particolare per i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo più esperti. La verifica da parte di una seconda persona può essere integrata da una verifica centralizzata da parte della dirigenza per garantire l'armonizzazione delle prassi decisionali da parte di coloro che sono direttamente responsabili dell'attuazione della politica.

2.3. Consultazioni periodiche

Le amministrazioni competenti per l'asilo operano in un contesto in rapida evoluzione in cui nuova giurisprudenza, nuove politiche e la provenienza dei richiedenti da diversi paesi di origine richiedono un continuo adattamento ai cambiamenti. Tenere consultazioni periodiche all'interno di un'amministrazione e tra l'amministrazione e le parti interessate esterne garantisce che l'amministrazione competente per l'asilo sia pronta a reagire a eventuali cambiamenti. Diversi tipi di consultazioni, ad esempio sessioni d'intervisione e le comunità di pratica, permettono di far maturare nuove idee e di individuare soluzioni innovative alle difficoltà incontrate.

Le consultazioni periodiche consentono di tenere dibattiti in seno alle organizzazioni che apportano prospettive diverse e che fungono da forum sia per discutere di questioni relative alla qualità sia per individuare delle soluzioni a tali questioni. Periodiche consultazioni e condivisione delle informazioni possono anche promuovere la motivazione delle persone e migliorarne il benessere, in quanto consentono al personale di comprendere la direzione strategica dell'organizzazione e il modo in cui vi contribuisce.

Le consultazioni periodiche possono svolgersi a diversi livelli.

2.3.1. Consultazioni con funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo

Consultazioni periodiche tra funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo e tra questi ultimi e i supervisori o i capisquadra sono uno strumento indispensabile per migliorare la qualità della procedura d'esame. Sono la base per la comunicazione dal basso verso l'alto di nuove problematiche e opportunità di miglioramento. Mettono a disposizione dei colleghi un forum di discussione tra pari di quelli che sono problemi comuni a tutti e di individuare immediatamente delle soluzioni. Inoltre, consentono ai supervisori e ai capisquadra di



spiegare e di analizzare le nuove politiche, strategie e priorità e gli eventuali strumenti di supporto alla garanzia della qualità correlati che potrebbero avere implicazioni per l'esame delle domande.

Le consultazioni tra i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo e i supervisori o i capisquadra si tengono generalmente tra funzionari della stessa squadra o ufficio regionale, insieme al loro supervisore o caposquadra diretti. Le consultazioni possono coinvolgere anche i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo che esaminano le domande provenienti dallo stesso paese d'origine o che lavorano a una stessa procedura specifica. È buona prassi invitare regolarmente specialisti della stessa organizzazione a tali riunioni, ad esempio uno specialista in materia di vulnerabilità, uno di COI, uno in materia di esclusione o uno specialista giuridico, a seconda della consulenza di cui hanno bisogno i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo in considerazione del loro carico di lavoro.

Spesso i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo riescono a individuare il tipo di sostegno di cui hanno bisogno e i casi in cui vi possono essere lacune negli strumenti pratici a loro disposizione. Durante le consultazioni con i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo vengono discusse queste esigenze e lacune. Spesso i responsabili di garantire la qualità dei colloqui e delle decisioni all'interno di una squadra sono gli stessi capisquadra; in tal modo possono fungere da collegamento tra i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo e i dirigenti.

Le consultazioni possono, ad esempio, avere per oggetto:

- le lacune individuate dai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo negli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità e le proposte per porvi rimedio;
- l'assegnazione dei fascicoli e la divisione del carico di lavoro;
- le esigenze in termini di formazione;
- le difficoltà nei colloqui e nella stesura di decisioni incontrate ripetutamente all'interno del gruppo e le misure per affrontarle;
- le conclusioni tratte dal monitoraggio della qualità dei colloqui e delle decisioni e altri riscontri in tale settore;
- le strategie e le priorità dell'organizzazione.





L'intervisione come tipologia di consultazione

Una tipologia specifica di consultazione cui possono fare ricorso i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo è l'intervisione. Si tratta di una forma di sviluppo delle competenze in un piccolo gruppo che incontra una difficoltà o un problema comuni. La caratteristica principale è il sostegno reciproco e la consultazione tra pari. Si tratta di un'opportunità per professionisti e colleghi di rifarsi alle competenze di altri per acquisire nuove conoscenze preziose.

L'intervisione può aiutare, ad esempio, a:

- gestire difficoltà, comprese le situazioni problematiche;
- fornire informazioni sulle abitudini e i modelli operativi personali dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo che possono incidere sul loro lavoro con i richiedenti protezione internazionale;
- consentire la comunicazione tra i diversi professionisti e creare consenso in merito all'utilità delle diverse discipline per il lavoro dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo.

Le discussioni di gruppo si tengono spesso tra un numero di partecipanti compreso approssimativamente tra cinque e otto, che analizzano insieme un problema illustrato da uno di essi. L'intervisione non è principalmente intesa a risolvere un problema, ma piuttosto a fare sì che i componenti del gruppo si incoraggino a vicenda a trovare risposte formulando domande al partecipante che ha sollevato il problema. Queste domande dovrebbero aiutare quest'ultimo a elaborare un nuovo modo di pensare per acquisire una comprensione approfondita del problema presentato e le difficoltà che comporta ⁽²⁵⁾.

2.3.2. Consultazione interdipartimentale

Nelle amministrazioni composte da vari uffici distaccati, dipartimenti o unità che si occupano dell'esame delle domande di protezione internazionale la consultazione interdipartimentale consiste in discussioni tra le suddette sezioni dell'amministrazione.

La consultazione interdipartimentale è fondamentale per promuovere il rispetto degli standard concordati e una cultura della qualità. Contribuisce allo sviluppo di un approccio comune alla conduzione dei colloqui e alla stesura delle decisioni in quanto facilita l'adozione e l'aggiornamento degli strumenti di supporto alla garanzia della qualità, oltre a costituire un'occasione per condividere buone pratiche e garantire che gli strumenti di supporto alla garanzia della qualità siano attuati in modo coerente nella pratica.

⁽²⁵⁾ Per maggiori informazioni sull'intervisione e sulle relative modalità di attuazione, cfr. EASO, [Guida pratica sul benessere del personale addetto all'asilo e all'accoglienza – Parte II: pacchetto di strumenti per il benessere del personale](#), settembre 2021, sezione 3.1 «Intervisione», pagg. 29-35.

**In tali consultazioni si possono discutere, ad esempio:**

- le questioni relative alla qualità e le esigenze di formazione individuate in sede di monitoraggio della qualità;
- l'adozione di politiche e strumenti di supporto alla garanzia della qualità nuovi o aggiornati con la garanzia di una attuazione armonizzata degli stessi;
- le modalità atte a garantire che gli standard siano applicati in modo coerente in seno all'intera amministrazione.

**Buona prassi**

Per ridurre il rischio di divergenze nelle prassi di colloquio e decisionali tra le unità o le sedi distaccate è opportuno integrare la consultazione interdipartimentale con la revisione periodica incrociata dei colloqui e delle decisioni, che può essere effettuata, ad esempio, da responsabili delle decisioni che riesaminano e approvano le decisioni di altre unità o sedi distaccate. I risultati delle consultazioni possono essere discussi durante le riunioni interdipartimentali.

Le consultazioni interdipartimentali possono assumere diverse forme: ad esempio, i capisquadra di diverse unità o sedi distaccate possono incontrarsi regolarmente per discutere delle difficoltà e delle problematiche che vengono poi sottoposte alla dirigenza per un'ulteriore riflessione. È buona prassi concentrare le riunioni interdipartimentali su temi specifici, per consentire una migliore preparazione e discussioni più approfondite.





Comunità di prassi come tipo di consultazione

Un tipo specifico di consultazione tra dipartimenti è la comunità di prassi. Si tratta di una forma di sviluppo delle competenze nell'ambito di un gruppo di persone che condividono un dubbio o una passione per qualcosa che fanno. Tale condivisione comporta un'interazione regolare e periodica che consente loro di apprendere come fare meglio questa determinata cosa.

Ad esempio, una comunità di prassi può aiutare a:

- definire e condividere idee e know-how;
- risolvere problemi;
- divulgare buone prassi;
- maturare nuove idee e ideare nuove pratiche.

Lo scopo di una comunità di prassi è di integrare le strutture organizzative esistenti per stimolare la condivisione delle competenze, l'apprendimento e il cambiamento. Può essere organizzata come un gruppo di lavoro, un gruppo interfunzionale o un gruppo specializzato in un argomento o un processo specifico. I membri di una comunità di prassi condividono le proprie esperienze e competenze liberamente per cui le riunioni non hanno necessariamente un ordine del giorno. Il modo in cui la comunità è organizzata nella pratica dipende dalle esigenze di un'amministrazione.

Prima di creare una comunità di prassi è utile individuare comunità atte a migliorare le capacità strategiche dell'amministrazione. Una comunità di prassi può servire finalità o funzioni diverse; ad esempio, le comunità specializzate in migliori pratiche possono concentrarsi sullo sviluppo e sulla diffusione di migliori pratiche e orientamenti; quelle orientate alla conoscenza possono concentrarsi sull'organizzazione, la gestione e il mantenimento di un insieme di competenze; le comunità dell'innovazione possono concentrarsi sulla maturazione di idee e la definizione di competenze e pratiche. Spesso è utile che vi partecipino persone che hanno la capacità e la passione di sviluppare le competenze fondamentali dell'amministrazione ⁽²⁶⁾.

2.3.3. Consultazioni con parti interessate esterne

Le consultazioni con parti interessate esterne esperte di fornitura di consulenza legale e sostegno ai richiedenti forniscono suggerimenti concreti per migliorare ulteriormente le procedure. Il coinvolgimento di parti interessate esterne amplia la prospettiva delle consultazioni e può contribuire a individuare le problematiche che non sono immediatamente palesi a livello dell'amministrazione. Si possono tenere consultazioni con organizzazioni dedicate, quali organizzazioni specializzate della società civile, agenzie governative e organizzazioni internazionali, o direttamente con gruppi di richiedenti, a seconda del tipo di consulenza che l'amministrazione competente per l'asilo vuole ottenere attraverso la consultazione.

⁽²⁶⁾ Per maggiori informazioni sulle comunità di prassi cfr. ad esempio Harvard Business Review, [Communities of Practice: The organisational frontier](#) (Le comunità di prassi: la frontiera organizzativa), 2000.



Buona prassi

Oltre a organizzare consultazioni periodiche con organizzazioni dedicate, è possibile acquisire riscontri su base continuativa. Ad esempio, ai richiedenti può essere data la possibilità di formulare riscontri in forma anonima dopo i colloqui personali compilando un breve questionario. Le risposte possono essere raggruppate e analizzate a determinati intervalli per stabilire se debbano essere adottate misure per migliorare i colloqui sulla base di osservazioni ricorrenti.

È altrettanto importante prevedere consultazioni con le parti coinvolte nella procedura di asilo al fine di garantire il flusso di informazioni. A seconda dell'assetto nazionale, tali parti possono essere interne o esterne all'amministrazione competente per l'asilo, tra cui autorità competenti per la registrazione/presentazione delle domande di asilo, unità Dublin, autorità di accoglienza e organi giurisdizionali. Le consultazioni periodiche mirano ad aumentare l'efficienza dell'intera procedura di asilo, dall'inizio alla fine, attraverso lo scambio di informazioni relative alle pratiche procedurali e a domande specifiche. Gli interventi di una parte della catena possono avere un impatto di vasta portata sul lavoro di altri, cosa di cui la parte che ne è all'origine potrebbe non essere sempre consapevole. Ad esempio, le autorità di accoglienza possono disporre di informazioni relative a una domanda specifica che sono pertinenti per l'autorità accertante e che potrebbero essere condivise se venisse ottenuto il consenso del richiedente. Se tali informazioni non vengono condivise possono emergere solo nelle procedure di appello, causando inutili ripetizioni della procedura.



Buona prassi

Un sistema digitale di gestione dei fascicoli dei casi può facilitare lo scambio di informazioni tra le parti di una procedura di asilo in relazione a domande specifiche. Se le informazioni pertinenti per una domanda di asilo possono essere caricate direttamente nella stessa banca dati da diverse autorità, i flussi di informazioni diventano più efficienti e affidabili. Gestendo gli accessi da parte degli utenti è possibile limitare l'accesso a determinati dati solo ai partecipanti che sono competenti a gestirli in conformità della legislazione e che necessitano delle informazioni.

2.4. Helpdesk

Un helpdesk o sportello di assistenza è un servizio centralizzato fornito da specialisti che supportano i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo rispondendo alle loro domande su questioni particolari relative all'esame stesso.

L'helpdesk può predisporre direttamente risposte alle richieste che rientrano nella propria area di competenza o filtrare quelle dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo in base all'argomento indirizzandoli verso unità specifiche dell'amministrazione competente per l'asilo (per esempio, quelle con competenze giuridiche o specializzate nella ricerca di COI).

Il vantaggio di un helpdesk è che fornisce ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo uno sportello unico cui rivolgersi con richieste di chiarimenti o informazioni. Tale centralizzazione consente all'helpdesk di comprendere le esigenze dell'intera organizzazione e di determinare se, oltre a fornire una risposta all'interlocutore, sia necessario sviluppare nuovi strumenti di supporto alla garanzia della qualità o aggiornare quelli esistenti. Inoltre, consente agli esperti tematici di consultarsi tra loro prima di rispondere alle domande.

È importante garantire che gli esperti stessi abbiano accesso alla formazione e alle risorse pertinenti in modo che possano comprendere appieno il proprio ruolo nell'ambito della procedura di asilo e mantenere aggiornate le proprie competenze.



Punti essenziali del capitolo 2

I meccanismi di consultazione contribuiscono a garantire la qualità dei colloqui personali e delle decisioni. Possono essere sviluppati e aggiornati sulla base dei risultati delle procedure di monitoraggio e del dialogo permanente in seno a un'amministrazione competente per l'asilo.

A causa dell'ampia diversità che caratterizza le domande di asilo, le amministrazioni competenti per l'asilo devono poter disporre di efficaci procedure di consultazione interna. Tale consultazione può comportare:

- la supervisione e il tutoraggio;
- il principio della verifica da parte di una seconda persona;
- lo svolgimento di consultazioni periodiche;
- la disponibilità di un helpdesk.

Mettendo sistematicamente in atto meccanismi di consultazione è possibile creare una cultura della consultazione che garantisca un dialogo regolare, che permetta di individuare in permanenza i problemi di qualità e di ideare le relative soluzioni.



3. Strumenti di sostegno alla garanzia della qualità

Gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità assistono i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo nel loro lavoro quotidiano relativo allo svolgimento di colloqui personali e alla redazione di decisioni. Possono consistere, tra l'altro, in orientamenti, procedure operative permanenti (SOP), modelli, esempi di trascrizioni di colloqui e di decisioni e giurisprudenza fondamentale.

Il vantaggio degli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità è che fanno sì che tutti i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo dispongano degli stessi orientamenti e delle stesse istruzioni, che sono ufficialmente approvati dalla dirigenza e a loro disposizione in ogni momento. A tal fine, sono intesi ad affrontare preventivamente gli obiettivi di qualità relativi ai colloqui e ai processi decisionali.

Gli strumenti presentati nel presente capitolo sono destinati a completarsi a vicenda. Le amministrazioni dovrebbero avere la possibilità di applicarli in combinazione tra loro a seconda delle proprie esigenze. Devono essere applicati tenendo conto del contesto nazionale e, se necessario, adattati di conseguenza.

Gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità possono essere **sviluppati** da unità specializzate, come l'unità di garanzie della qualità, l'unità giuridica o l'unità operativa pertinente, ma possono anche essere creati e sviluppati da funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo con maggiore esperienza. Indipendentemente dall'unità che sviluppa lo strumento, è importante garantirne la coerenza con altri strumenti svolgendo consultazioni interdipartimentali e ottenendo l'approvazione della dirigenza prima di metterlo a disposizione nella versione definitiva.



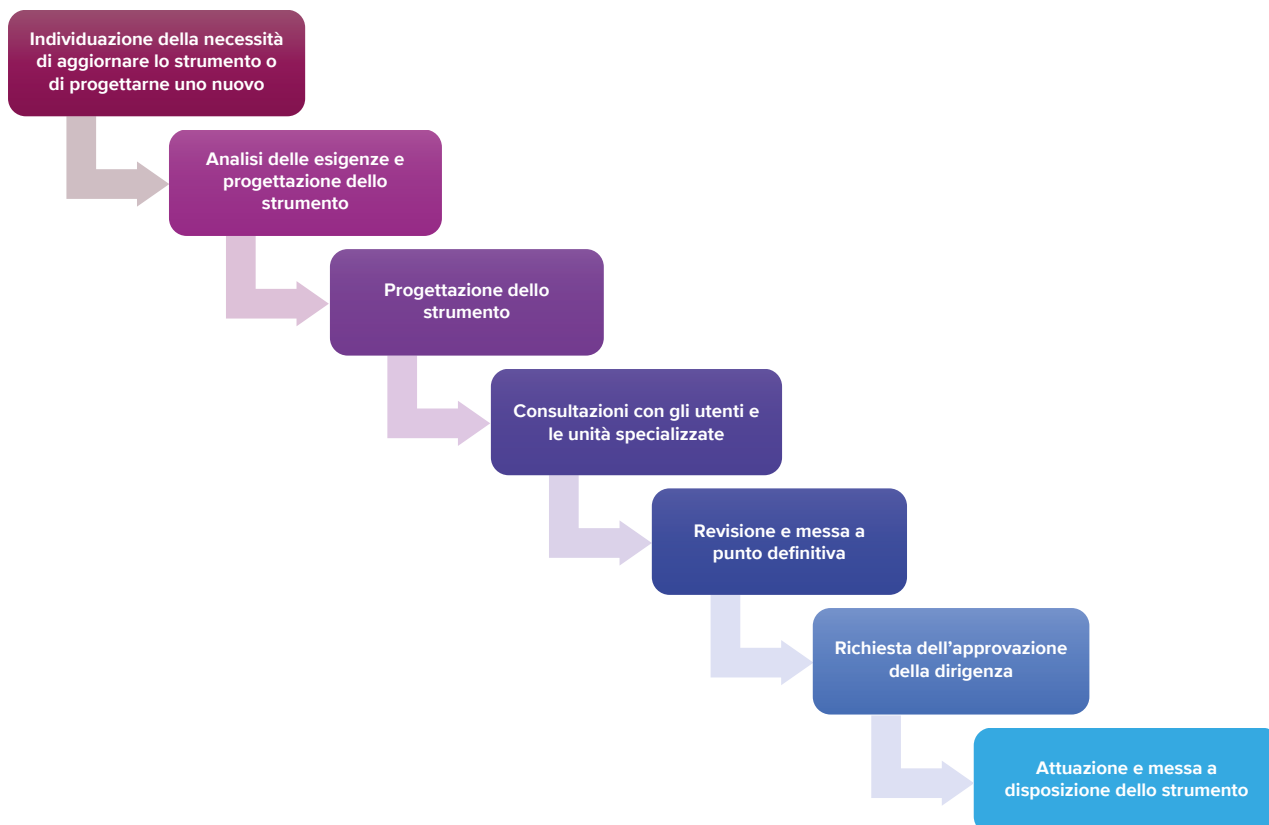
Nel creare o sviluppare strumenti di sostegno alla garanzia della qualità è opportuno tenere presente che, oltre a essere conformi dal punto di vista giuridico, dovrebbero essere adeguatamente strutturati e chiari. Inoltre, l'ambito di applicazione, la finalità e i destinatari di tali strumenti dovrebbero essere ben definiti. È consigliabile inoltre farli esaminare o verificare già in fase iniziale dai rispettivi utenti per verificare se siano intuitivi, se contengano tutte le informazioni pertinenti e se vengano applicati correttamente nella pratica. Per gli strumenti che richiedono conoscenze specialistiche che non sono disponibili in seno all'ufficio che li attua, può anche essere necessario consultare le parti interessate esterne per ricevere i loro punti di vista.

Gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità sono spesso sviluppati e aggiornati in base alle esigenze individuate attraverso meccanismi di monitoraggio della qualità o di consultazione. Inoltre, i cambiamenti nel contesto della procedura di asilo, tra cui a livello di normative, giurisprudenza, politiche e poteri delle autorità competenti, possono essere un motivo per sviluppare strumenti e/o aggiornarli.



Quello relativo allo sviluppo e all'aggiornamento di uno strumento di supporto alla qualità è un processo continuativo (cfr. figura 6). In tal senso, le esigenze individuate a seguito dell'attuazione dello strumento «danno il La» per eventuali aggiornamenti futuri.

Figura 6. Processo di sviluppo e aggiornamento di uno strumento di sostegno alla garanzia della qualità



Quando uno strumento è pronto occorre valutare quale sia il modo migliore per **attuarlo** mettendolo a disposizione degli utenti cui è destinato. Ad esempio, si può mettere in atto un piano di diffusione specifico per diffondere e spiegare lo strumento nella pratica; tale piano può prevedere sessioni di formazione sul relativo uso e circolari interne che ne introducono gli aspetti chiave, sia esso nuovo o aggiornato, facendo ricorso ai meccanismi di consultazione pertinenti.

Al momento della diffusione dello strumento va ricordato ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo che, sebbene siano stati creati strumenti per guidarli nello svolgimento dei colloqui e nella redazione delle decisioni, ogni decisione deve essere presa su base individuale, sulla base dei fatti presentati nella domanda. Si raccomanda pertanto che il funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo si concentri in primo luogo sul richiedente e sui motivi che lo hanno spinto a presentare domanda di protezione internazionale, scegliendo solo in una fase successiva gli strumenti pertinenti per la domanda.

Per garantire **la coerenza tra i diversi strumenti di sostegno alla garanzia della qualità** è utile stabilire le relazioni tra di essi per ordine d'importanza dei documenti, che vengono così organizzati in base alla loro rilevanza e autorità. Ad esempio, un ordine d'importanza dei documenti di un'organizzazione pone il diritto e la giurisprudenza al vertice perché sono



vincolanti per l'amministrazione. Seguono norme organizzative che sono decise a livello di alta dirigenza e pertinenti per l'intera amministrazione e al di sotto di tali norme si collocano gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità intesi come orientamenti tecnici per il livello operativo. In altre parole, i documenti più importanti si trovano in cima all'elenco per ordine di importanza, mentre quelli meno autorevoli si trovano in fondo.

Quando viene creato o aggiornato un documento vicino al vertice dell'elenco, deve essere coerente con i documenti che lo precedono per ordine di importanza. Pertanto, i documenti che seguono per ordine di importanza devono essere aggiornati di conseguenza. Ad esempio, in caso di modifiche del diritto, della giurisprudenza o delle politiche, strategie, norme interne e priorità, gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità dovrebbero essere aggiornati di conseguenza. Tali strumenti possono essere organizzati in modo da stabilire tra loro una relazione per ordine di importanza che rifletta l'ordine generale dei documenti (cfr. figura 7).

Figura 7. Esempio di elenco per ordine di importanza dei documenti di un'organizzazione



Anche gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità dovrebbero essere **facilmente accessibili** agli utenti e dovrebbe essere chiaro quale documento sia la versione più recente. Disporre di un sistema di controllo dei documenti può contribuire a garantire che gli strumenti siano organizzati, conservati e distribuiti sistematicamente durante tutto il loro ciclo di vita.





Controllo dei documenti

Tutti gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità dovrebbero contenere informazioni essenziali per il controllo delle versioni. Queste informazioni spesso includono:

- un codice ID unico per ogni documento;
- un numero della versione;
- la data in cui il documento è stato messo a disposizione;
- la data ultima entro la quale il documento deve essere rivisto;
- dati dell'entità o della persona o delle persone incaricate dell'aggiornamento del documento (titolare/i del documento);
- il nome della persona o delle persone che hanno redatto o aggiornato e approvato il documento.

Le versioni obsolete dovrebbero essere chiaramente contrassegnate e archiviate di conseguenza. Il sistema di gestione dei documenti deve anche tenere in considerazione i periodi di memorizzazione dei diversi tipi di documenti (cioè per quanto tempo devono essere conservati in archivio) e la procedura da seguire per distruggere/eliminare quelli che non devono più essere conservati o per eseguire la manutenzione di quelli che non devono essere eliminati.

Gli strumenti dovrebbero essere facilmente accessibili ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo conformemente alle loro esigenze e alle pertinenti norme in materia di protezione dei dati. Si raccomanda di salvare gli strumenti di supporto alla garanzia della qualità in un'unica cartella, per garantire che i relativi strumenti interconnessi siano facilmente reperibili.

Le sezioni che seguono presentano una serie di strumenti destinati a completarsi a vicenda. Il loro utilizzo deve essere preso in considerazione nel contesto delle circostanze nazionali e, se necessario, adattato di conseguenza.

3.1. Orientamenti

Gli orientamenti sono norme e consigli in materia di comprensione e attuazione pratica delle norme pertinenti nonché esempi reali rilevanti a tale scopo. Gli orientamenti forniscono indicazioni sull'approccio da seguire durante l'esame delle domande di protezione internazionale, sulle modalità di attuazione dei concetti giuridici e sulle politiche da applicare.



Gli orientamenti mirano a garantire un'attuazione coerente e corretta delle norme pertinenti e possono armonizzare le modalità di applicazione delle disposizioni giuridiche in tutti gli uffici. Allo stesso tempo, mostrano come queste possano essere attuate nel modo più efficiente.

Ad esempio, gli orientamenti possono fornire indicazioni sulle circostanze in cui la necessità di protezione internazionale può essere considerata accertata. Disporre di tali indicazioni permette un'applicazione più coerente ed efficiente delle norme pertinenti.



Esistono diversi tipi di orientamenti. Un documento di orientamento emesso da un'amministrazione può contenere diversi tipi di linee guida.

Orientamenti giuridici

Gli orientamenti giuridici contengono indicazioni sull'interpretazione delle normative alla luce dei principi del diritto, del quadro giuridico in generale, della giurisprudenza pertinente e di qualsiasi documento che chiarisca l'intenzione dei legislatori. Ad esempio, gli orientamenti dovrebbero considerare come il diritto in materia di asilo possa essere interpretato in relazione al principio giuridico generale di proporzionalità e come possa essere applicato nel contesto dei diritti fondamentali o della protezione dei dati.

Orientamenti specifici per paese

Gli orientamenti specifici per paese illustrano in che modo una situazione specifica in un paese di origine può essere valutata alla luce delle disposizioni giuridiche che disciplinano le condizioni alle quali può essere concessa la protezione internazionale. Ad esempio, possono delineare quali circostanze siano suscettibili di fare aumentare il rischio di persecuzione di un gruppo religioso in un determinato paese.

Orientamenti metodologici

Tali orientamenti possono presentare l'ordine in cui una valutazione può o dovrebbe essere effettuata. Ad esempio, gli orientamenti su come effettuare la valutazione delle prove possono prevedere che tutti i fatti sostanziali debbano essere individuati e tutti gli elementi di supporto debbano essere collegati a ciascuno dei fatti sostanziali prima di effettuare le valutazioni della credibilità interna ed esterna. Gli orientamenti metodologici possono anche fornire esempi di fattori che dovrebbero essere presi in considerazione nell'esame delle domande e le istruzioni su come procedere in tal senso. Ad esempio, se la giurisprudenza prevede che nel caso in cui le richieste siano fondate sull'orientamento sessuale debbano essere valutati determinati elementi, gli orientamenti possono contenere un elenco di aspetti che dovrebbero essere esaminati.

Ogni tipo di orientamento può essere supportato da elementi quali sintesi e presentazioni visive di contenuti fondamentali. Questi formati mirano a rendere più facile l'applicazione degli orientamenti durante i colloqui personali o nella redazione delle decisioni.

3.2. Procedure operative permanenti

Le SOP sono istruzioni che prescrivono come una procedura deve essere attuata nella pratica. Forniscono istruzioni fase per fase sull'ordine in cui le operazioni devono essere effettuate e da chi in un determinato contesto. Pertanto, il loro obiettivo è quello di garantire che la procedura sia sistematicamente applicata e documentata conformemente agli standard pertinenti e che tutto il personale dell'amministrazione competente per l'asilo e delle sue diverse sedi distaccate conosca il proprio ruolo.





Le SOP possono fornire istruzioni, ad esempio, su come pianificare un colloquio personale, compreso come invitare il candidato al colloquio e prenotare una sala per lo stesso nonché un interprete idoneo.

Poiché le procedure possono prevedere diverse fasi e coinvolgere persone interne ma talvolta anche esterne all'amministrazione competente per l'asilo, a seconda del loro contenuto le SOP possono contenere istruzioni relative a:

- che cosa dovrebbe essere fatto;
- chi dovrebbe provvedervi;
- quali fasi devono essere seguite e in quale ordine;
- quando deve essere fatto.

Le SOP assumono spesso la forma di **manuali o descrizioni di processi**. È buona norma integrare le SOP con elenchi di controllo o diagrammi di flusso che presentino le fasi in modo più conciso e visivo rispetto al testo delle procedure stesse, rendendole più facili da applicare nella pratica.

Nel redigere le SOP è importante consultare le unità o i dipartimenti che attuano i processi per garantire che tutti gli aspetti dell'attuazione della procedura di asilo e le correlazioni tra le diverse fasi della stessa siano presi adeguatamente in considerazione. Si raccomanda inoltre di riportare nelle SOP la relativa base giuridica.

3.3. Modelli

Un modello fornisce una struttura e un formato standardizzati per un tipo di documento utilizzato frequentemente e da diversi membri del personale. È inteso a rendere più efficienti i colloqui e la redazione delle decisioni definendo gli elementi chiave che devono figurare nel documento.

Quelli per i colloqui possono essere modelli generali, destinati all'uso in tutti i colloqui personali, e/o modelli personalizzati, utilizzati per tipi specifici di colloqui, come quelli con i richiedenti (con profili specifici) provenienti da paesi di origine sicuri. Allo stesso modo, i modelli per le decisioni possono essere specifici per determinati tipi di decisione, come quelle rese nelle procedure di ammissibilità o relative a richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri.





Particolare attenzione deve essere prestata alla prima stesura dei modelli per consentire la valutazione individuale di ogni domanda. A tal fine ci si potrebbe concentrare su modelli che aiutano a strutturare il colloquio o la decisione, senza cercare di sovradisCIPLINARE il processo di valutazione. È opportuno evitare di richiedere informazioni dettagliate o prevedere fasi del processo che potrebbero non applicarsi a tutte le domande, ad esempio per quanto riguarda la valutazione della credibilità. I modelli possono anche includere richiami agli orientamenti, come gli elementi da trattare nell'esame individuale di ciascuna domanda. A livello pratico, tali richiami possono essere corroborati indicando chiaramente quali parti del modello devono essere adattate prima della redazione definitiva del documento, ad esempio presentandole tra parentesi quadre. Nel modello si può inoltre ricordare ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo che ogni domanda dovrebbe essere esaminata individualmente.

I modelli possono contenere vari elementi, ad esempio quelli di seguito riportati.

Il **modulo del documento** contiene gli elementi standard atti a garantire che tutte le informazioni pertinenti figurino nel documento, tra cui il titolo del documento, a chi è destinato (con campi per compilare i dati personali del richiedente), quando è stato redatto/rilasciato (la data e l'ora del colloquio personale o la data di emissione della decisione), le firme e i riferimenti alle disposizioni giuridiche pertinenti.

La **struttura del documento** delinea le fasi che il funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo deve seguire quando conduce un colloquio o redige una decisione. Ad esempio, un modello di colloquio può includere precisazioni sull'avvio del colloquio, sulla richiesta di fornire una narrazione libera e sulla conclusione del colloquio.

Gli **elementi informativi** sono informazioni rilevanti per il richiedente, che possono essere fornite per iscritto nel modello che gli viene consegnato. Ad esempio, le informazioni rilevanti per il richiedente possono essere ciò che ci si aspetta dallo stesso durante il colloquio, le fasi successive al colloquio e le modalità di ricorso avverso una decisione.

Il **contenuto** consiste in proposte relative agli elementi sostanziali di un colloquio o alla valutazione di una decisione. Ad esempio, il modello per il colloquio può includere argomenti che devono essere esaminati durante un colloquio con richiedenti che presentano determinati profili. Il modello per la decisione può includere frasi standard relative alla situazione nel paese di origine del richiedente e due valutazioni, una del rischio e una giuridica, con istruzioni da adattare in base alla valutazione individuale.



I modelli possono essere integrati da un semplice tutorial, creato salvando le schermate, che ne spiega i diversi componenti. Ad esempio, il tutorial potrebbe spiegare come utilizzare le diverse funzionalità di un modello mostrando come appaiono sullo schermo del computer.

**Buona prassi**

I modelli integrati in piattaforme digitali possono reperire automaticamente i dati pertinenti e compilare i relativi campi, come quelli relativi ai dati personali del richiedente, alle informazioni specifiche per i richiedenti con determinati profili, come i minori, e ai messaggi al richiedente specifici per il tipo di modello, ad esempio i diritti e gli obblighi del richiedente. Le piattaforme digitali possono inoltre consentire l'uso di modelli che possono essere adattati a profili specifici dei richiedenti scegliendo le informazioni pertinenti da una serie di opzioni.

3.4. Selezione della giurisprudenza pertinente

Una selezione della giurisprudenza pertinente può fornire esempi utili per l'esame delle domande. In particolare, potrebbe essere selezionata la giurisprudenza fondamentale che orienta le pratiche nazionali in relazione a richiedenti con profili specifici o provenienti da determinati paesi. La giurisprudenza può spesso dare origine a modifiche agli strumenti di supporto alla garanzia della qualità esistenti o allo sviluppo di nuovi strumenti.

Tutta la giurisprudenza nazionale, dell'UE o della Corte europea dei diritti dell'uomo selezionata dovrebbe essere trasmessa ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo, ad esempio integrandola con una sintesi della sentenza che ne metta in evidenza i principali aspetti. In particolare, se un organo giurisdizionale adito in sede di ricorso conclude che si è verificato un vizio di forma o un errore nell'interpretazione del diritto è opportuno che ne siano informati tutti i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo, ai quali devono essere fornite indicazioni sulla corretta interpretazione e applicazione del diritto.

**Buona prassi**

È buona prassi istituire una raccolta della giurisprudenza relativa a uno specifico paese di origine o profilo di richiedente che delinei le principali considerazioni espresse nelle sentenze. Tali raccolte possono essere rese disponibili, ad esempio, sotto forma di scheda informativa, di analisi o di banca dati digitale citata negli orientamenti pertinenti.

L'analisi della nuova giurisprudenza può essere un processo continuativo o un'attività periodica, ad esempio su base trimestrale, per garantire che venga presa in considerazione la giurisprudenza più recente.

3.5. Esempi di trascrizioni di colloqui e di decisioni

Le trascrizioni di colloqui e le decisioni esemplificative sono colloqui e decisioni selezionati in quanto considerati esempi di buona prassi. Sono intesi ad aiutare i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo a trovare indicazioni specifiche che non sono disponibili in altri



strumenti, in quanto forniscono esempi di casi simili a quelli che stanno attualmente esaminando.

Gli esempi di trascrizioni di colloqui e di decisioni forniscono le motivazioni alla base dell'attribuzione di profili o paesi di origine specifici ai richiedenti oppure contengono domande atte a sondare tali punti; in entrambi i casi si tratta di informazioni che possono essere utili in particolare per i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo di nuova nomina. Consentono inoltre ai tali funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo di vedere come strutturare un colloquio e una decisione e quale registro linguistico dovrebbe essere utilizzato.

È importante selezionare attentamente gli esempi di decisioni e di trascrizioni dei colloqui in modo che rispecchino le migliori prassi, eventualmente spiegando per quale motivo ognuna di tali decisioni o trascrizioni è stata selezionata e/o quali parti della stessa sono utili. Le trascrizioni e le decisioni dovrebbero anche essere rese anonime in modo che tutti i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo possano avervi accesso.

Gli esempi di trascrizioni di colloqui e di decisioni possono essere resi disponibili in diversi modi. Quando ne è disponibile un gran numero è opportuno prevedere una funzione di ricerca, ad esempio sotto forma di archivio. Le decisioni e trascrizioni di colloqui potrebbero essere collegate a delle parole chiave o organizzate in categorie per consentire al funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo di effettuare ricerche nel relativo archivio per profilo o per paese.



Punti essenziali del capitolo 3

Gli strumenti di sostegno alla garanzia della qualità contribuiscono ad assicurare un determinato livello di qualità dei colloqui personali e delle decisioni e possono essere sviluppati e aggiornati sulla base dei risultati di un monitoraggio e di un dialogo continuo in seno a un'amministrazione competente per l'asilo.

Gli strumenti apportano un'assistenza concreta ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo nello svolgimento di colloqui personali e nella stesura di decisioni. Devono essere mantenuti aggiornati e coerenti con gli altri strumenti mediante un processo di sviluppo e aggiornamento chiaro e basato su un determinato ordine di importanza dei documenti. Gli strumenti di supporto alla garanzia della qualità possono includere:

- orientamenti;
- SOP;
- modelli;
- una selezione della giurisprudenza fondamentale;
- esempi di trascrizioni di colloqui e di decisioni.

Nel diffondere gli strumenti di supporto alla garanzia qualità è necessario ricordare ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo che ciascuna domanda deve essere valutata individualmente sulla base dei fatti ivi presentati.



4. Monitoraggio della qualità

Come specificato al capitolo 1, ai fini della qualità della procedura di asilo devono essere sempre garantiti l'equità, la trasparenza, l'efficienza e il rispetto del quadro giuridico. A tal fine è fondamentale il monitoraggio della qualità della procedura di asilo, che dovrebbe essere un'attività continuativa atta a consentire l'individuazione dei punti di forza e delle carenze delle organizzazioni. Attraverso il monitoraggio della qualità è possibile determinare se gli obiettivi dell'organizzazione siano stati raggiunti o meno e se le misure messe in atto per garantire la qualità stiano funzionando.

Il presente capitolo si concentra su due aspetti:

- presentare la metodologia e le fasi atte a istituire un processo di monitoraggio della qualità nella procedura di asilo;
- presentare le attività che forniscono spunti e apporti in base ai quali effettuare il monitoraggio della qualità in seno a un'amministrazione competente per l'asilo.

L'obiettivo del presente capitolo è di delineare una metodologia per fasi atta a istituire e attuare il monitoraggio della qualità integrato nel ciclo PDCA («pianifica, realizza, verifica, attua») di cui al capitolo 1.

Il presente capitolo si concentra sul monitoraggio della qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado. Tuttavia, presenta pratiche, standard e una metodologia che possono essere applicati ad altre fasi della procedura di asilo.



Figura 8. Ciclo di monitoraggio



È importante sottolineare che l'individuazione delle esigenze può confluire in ogni fase del ciclo di monitoraggio. Le esigenze individuate costituiscono la base del ciclo di monitoraggio e lo mantengono continuamente in atto.

Tali esigenze sono legate al funzionamento della procedura di asilo, in particolare per quanto riguarda i colloqui personali e le decisioni in primo grado.

Le esigenze possono sorgere per molti motivi, tra cui:

- un cambiamento della legislazione o della situazione nel paese d'asilo;
- profili nuovi/problematici dei richiedenti;
- l'assunzione di nuovi funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo di asilo;
- la nuova giurisprudenza emanata;
- obiettivi di produttività nuovi/più rigorosi;
- una situazione poco chiara nei paesi di origine dei richiedenti;
- carenze che sono state individuate mediante diversi audit, ad esempio una verifica della qualità.



4.1. Definizione di norme e indicatori (per i colloqui personali e le decisioni in primo grado)

La metodologia del meccanismo di monitoraggio dovrebbe includere la definizione di criteri oggettivi in base ai quali viene effettuato il monitoraggio stesso. Per questo motivo, l'amministrazione deve individuare quali norme giuridiche e standard operativi saranno monitorati e sviluppare, per ciascuno di essi, degli indicatori in base ai quali sia possibile osservare, valutare o misurare se e/o in che misura le norme e gli standard selezionati siano soddisfatti.

4.1.1. Norme giuridiche

Le norme giuridiche sono le disposizioni contenute nei diversi strumenti giuridici del CEAS nonché il diritto nazionale e internazionale in materia di rifugiati e il diritto in materia di diritti umani.

Ad esempio, la direttiva 2011/UE/95 ⁽²⁷⁾ stabilisce le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, mentre la direttiva 2013/33/UE [DPA (rifusione)] ⁽²⁸⁾ stabilisce le norme per le procedure comuni di riconoscimento e revoca della protezione internazionale.

Gli Stati membri hanno recepito la direttiva 2011/EU/95 e la DPA (rifusione) nella legislazione nazionale, nell'assetto organizzativo e nell'iter della procedura di asilo.

4.1.2. Standard operativi

Gli standard operativi riguardano l'attuazione pratica delle disposizioni pertinenti della legislazione in materia di asilo e si basano pertanto su norme giuridiche. Il loro obiettivo generale è di garantire che la procedura di asilo sia attuata in modo equo ed efficiente, nel pieno rispetto delle disposizioni giuridiche pertinenti.

Affinché abbiano una dimensione onnicomprensiva gli standard operativi sono sviluppati da tre diverse prospettive: il punto di vista del gestore del processo (per garantire efficienza ed efficacia), il punto di vista del legislatore (per garantire la legalità) e il punto di vista del richiedente (per garantire equità e trasparenza).

Gli standard dovrebbero essere elaborati da esperti che hanno una vasta esperienza di lavoro nel settore interessato.

⁽²⁷⁾ [Direttiva 2011/95/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione) (GU L 337 del 20.12.2011).

⁽²⁸⁾ [Direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013).



4.1.3. Indicatori

Misurare il livello di conformità a uno standard operativo consente di determinare con precisione in che misura tale standard è soddisfatto e come cambia nel tempo. Per determinare in che misura uno standard sia stato soddisfatto si utilizzano indicatori. Pertanto, un indicatore è considerato uno strumento per misurare la conformità a uno standard. Gli indicatori possono essere quantitativi o qualitativi. Nella definizione degli indicatori dovrebbero essere applicati i criteri RACER ⁽²⁹⁾ (**R**elevant, **A**ccepted, **C**redible, **E**asy, **R**obust, cfr. tabella 1).

Tabella 1. Criteri RACER

Criteri	
Pertinente (Relevant)	Strettamente collegato agli obiettivi da raggiungere
Accettato (Accepted)	Accettato dal personale, dalle parti interessate e da altri utenti
Credibile (Credible)	Inequivocabile e facilmente interpretabile dai non addetti ai lavori
Facile (Easy)	Facile da monitorare e integrare mediante raccolta di dati a un costo ragionevole
Solido (Robust)	Non facilmente manipolabile

Gli indicatori relativi all'efficienza e alla tempestività sono spesso più facili da quantificare rispetto ad altri indicatori di qualità, perché possono essere misurati sulla base delle informazioni disponibili nelle banche dati di gestione dei casi. Per altri indicatori vi possono essere limiti alla misura in cui possono essere oggettivamente quantificati.

(a) Indicatori quantitativi

Gli indicatori quantitativi, che si concentrano sul numero di casi e sulla tempestività delle procedure, possono contribuire a monitorare le prestazioni dell'organizzazione a diversi livelli: i singoli membri del personale, la squadra, l'ufficio regionale e l'amministrazione nel suo complesso. Questi indicatori possono essere misurati per giorno, settimana, mese o anno. I dati sugli indicatori quantitativi possono essere ottenuti dal sistema informativo dell'amministrazione. È importante che quest'ultima stabilisca degli obiettivi per l'attuazione di ciascun indicatore. Questi obiettivi devono essere raggiungibili in un periodo definito.

Di seguito figurano alcuni esempi di indicatori quantitativi nel contesto dell'esame della qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado:

⁽²⁹⁾ Per ulteriori informazioni sui criteri RACER, cfr. Commissione europea, *Improving monitoring indicators system to support DG Competition's future policy assessments*, (Miglioramento del sistema di indicatori di monitoraggio a supporto delle future valutazioni politiche della DG Concorrenza), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, sezione 2 «Methodological approach» (Approccio metodologico), pagg. 9-10.



- numero di casi pendenti ⁽³⁰⁾;
- percentuale di decisioni di primo grado rese e/o notificate entro i termini di legge;
- durata (media) di una procedura dall'inizio alla fine, ad esempio dall'atto della presentazione della domanda fino al momento in cui viene resa/notificata la decisione (tempistica di esecuzione, per lo più espressa in giorni, settimane o mesi);
- durata (media) di un'attività concreta svolta da un membro del personale, ad esempio durata di un colloquio personale (tempo di trattamento, per lo più espresso in ore e minuti);
- percentuale di decisioni con esito positivo e negativo per richiedenti della stessa nazionalità e/o con profili simili;
- percentuale di casi con esito ribaltato dall'autorità di ricorso.

(b) Indicatori qualitativi

Gli indicatori qualitativi sono spesso quantificati in modo binario o ternario (sì/no o sì/parzialmente/no). Questo metodo di misurazione consente di calcolare un punteggio (%) per ciascun indicatore e per l'intera verifica della qualità. I punteggi consentono di osservare le tendenze nel tempo. Gli indicatori possono essere ponderati anche in base alla loro importanza o pertinenza.

Tuttavia, questi tipi di misurazione potrebbero non consentire una valutazione più articolata della qualità che si soffermi sul livello di conformità agli standard senza l'intervento di altri indicatori complementari e non misurabili.

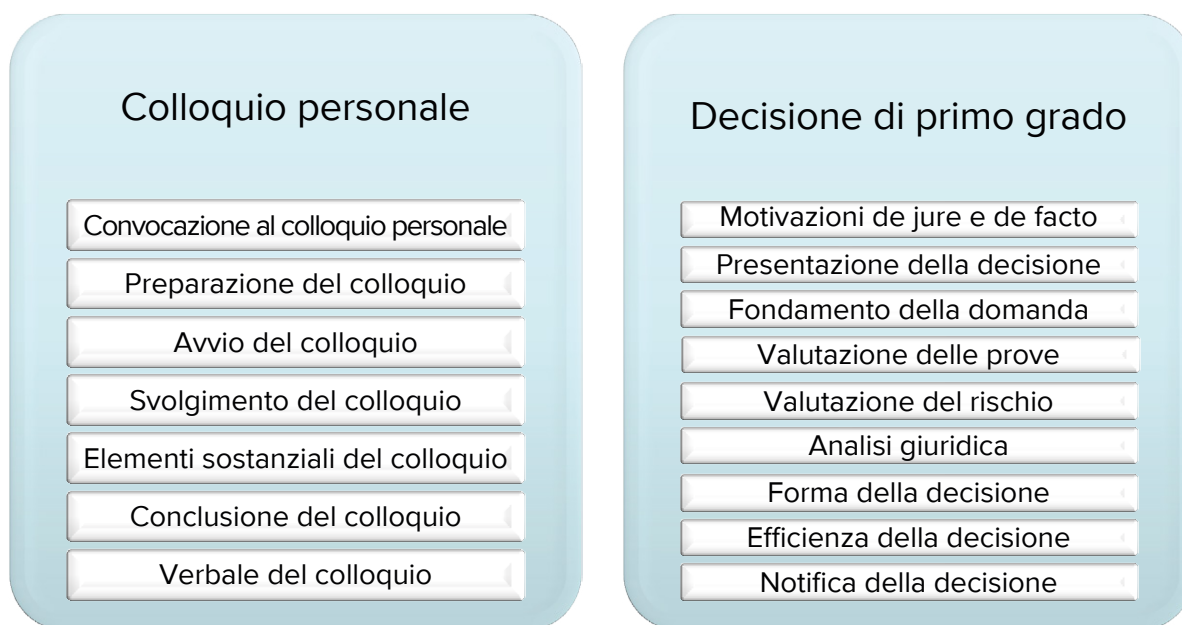
4.1.4. Standard e indicatori per i colloqui personali e le decisioni di primo grado

Gli standard e gli indicatori per la valutazione della qualità di un colloquio personale e di una decisione di primo grado possono riguardare sia l'esito di un processo (ad esempio, la trascrizione del colloquio) sia il processo stesso (ad esempio, il modo in cui viene condotto il colloquio). Per stabilire gli standard e gli indicatori relativi a un colloquio personale o a una decisione di primo grado può essere utile suddividere ciascuno dei processi nelle relative fasi e componenti principali (cfr. figura 9).

⁽³⁰⁾ Nel contesto dei colloqui personali e delle procedure decisionali di primo grado l'espressione «casi pendenti» si riferisce ai casi in cui è stato condotto un colloquio ma non è stata ancora resa una decisione.



Figura 9. Fasi e componenti di un colloquio personale e di una decisione di primo grado



Per ciascuna delle fasi e componenti si possono elaborare norme e indicatori per quanto riguarda gli esiti o il processo. Gli standard e gli indicatori utilizzati dovrebbero completarsi a vicenda per delineare un quadro complessivo della qualità del colloquio e del processo decisionale.

È necessario procedere a una verifica periodica degli standard e degli indicatori per garantire che siano in linea con eventuali cambiamenti nella procedura di asilo e per migliorarne il quadro sulla base degli insegnamenti tratti in sede di verifica della qualità.



Metodologia di garanzia della qualità dell'EUAA

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) ha sviluppato una metodologia per la valutazione della qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado che è stata integrata in due strumenti pratici:

- EASO, [*Strumento di garanzia della qualità: esame della domanda di protezione internazionale*](#), marzo 2021.
- [*Guida dell'EASO alla procedura di asilo: standard operativi e indicatori*](#), settembre 2019.

L'obiettivo generale del primo strumento è di fornire un quadro comune per valutare la qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado nei singoli casi, mentre quello del secondo è di sostenere l'attuazione pratica delle disposizioni fondamentali della DPA (rifusione) per predisporre una procedura di asilo equa ed efficiente. Ciascuno dei due strumenti comprende standard e indicatori comunemente sviluppati e concordati con i paesi UE+ e adottati dal consiglio di amministrazione dell'EUAA.



4.2. Raccolta di dati

Quando vengono stabiliti standard e indicatori devono essere predisposti mezzi per la raccolta di informazioni e dati in modo da poter definire il processo di monitoraggio.

Il punto di partenza più importante è il controllo della qualità dei dati per garantire l'affidabilità e il valore aggiunto della metodologia di monitoraggio. Al fine di valutare se gli obiettivi dell'organizzazione sono raggiunti, i dati devono essere della qualità richiesta in termini di accuratezza, affidabilità e tempestività. In particolare, la tempestività dell'inserimento dei dati è molto importante.

La digitalizzazione e l'automazione della raccolta dei dati sono fondamentali e possono essere utili per acquisire dati in tempo reale o frequentemente disponibili in base ai quali effettuare il monitoraggio. Ad esempio, un sistema digitale per la gestione dei casi può fornire dati sui casi pendenti in qualsiasi momento. È importante definire chiaramente i campi di dati del sistema digitale per evitare interpretazioni errate e garantire che le informazioni siano utilizzate per lo scopo previsto. Nel ciclo di monitoraggio possono essere integrate misurazioni della qualità dei dati. Le relazioni sulla qualità dei dati o sul relativo inserimento dovrebbero essere messe a disposizione della dirigenza, del personale e dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo.

4.2.1. Metodologia di campionamento dei casi di colloqui personali e decisioni di primo grado da esaminare

La principale risorsa per il monitoraggio della qualità nella procedura di asilo è costituita dalle trascrizioni dei colloqui personali e dalle decisioni di primo grado. Il colloquio personale può essere monitorato anche seguendolo di persona. Gli esercizi di verifica della qualità costituiscono un'opportunità di apprendimento per i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo. L'obiettivo generale è migliorare la qualità della procedura di asilo mediante un esame dei singoli casi, che consente di:

- individuare le divergenze dagli standard di qualità nell'esame dei casi;
- individuare e promuovere buone prassi in base ai colloqui personali e alle decisioni di primo grado sulla base di esempi concreti;
- migliorare le prestazioni individuali dei funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo;
- elaborare raccomandazioni da formulare a livello dell'organizzazione;
- individuare misure di follow-up come lo sviluppo di orientamenti, l'organizzazione di laboratori e il miglioramento di modelli;
- individuare le esigenze di formazione a livello individuale e constatare l'eventuale necessità di sviluppare nuovi moduli di formazione o di migliorare quelli esistenti.

Oltre a fornire un riscontro individuale e dettagliato al funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo e al capo della squadra incaricata del caso in esame, l'esito dell'esercizio di



verifica della qualità è cristallizzato in una relazione anonima ⁽³¹⁾. Lo scopo di tale relazione è duplice: in primo luogo, è intesa a fornire un riscontro concreto ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo (e ai capisquadra), in modo che possano imparare dagli errori e dalle buone pratiche degli altri; in secondo luogo, l'analisi dei risultati della relazione può aiutare la dirigenza a decidere le misure di miglioramento necessarie.

In generale, si raccomanda di condurre verifiche ex post della qualità per monitorarla, vale a dire esaminando i casi per i quali è stata emessa una decisione di primo grado. L'obiettivo della verifica della qualità è determinare se i processi e le misure (di miglioramento della qualità) in atto di cui al capitolo 2 siano sufficienti a garantire la qualità del colloquio e della decisione quando sono considerati definitivi. Le verifiche della qualità ex post impediscono inoltre che la procedura d'asilo venga inutilmente prolungata durante il periodo di verifica ⁽³²⁾.

Al momento di definire una metodologia per l'attuazione delle verifiche della qualità si possono prendere in considerazione i seguenti parametri:

- i casi da esaminare devono essere **selezionati in modo casuale**, o dall'intera casistica o da una parte della casistica che è stata identificata come problematica o prioritaria (si veda il punto sulla focalizzazione tematica in questo elenco). Se i casi da sottoporre a verifica sono selezionati dai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo o dai capisquadra possono intervenire fattori di distorsione dovuti a condizionamenti. Si raccomanda che i casi selezionati per il campione siano estratti entro uno specifico periodo di tempo recente, in modo che i riscontri ricevuti rispecchino la situazione attuale in termini di qualità;
- perché le informazioni acquisite siano significative, la **dimensione del campione** deve essere sufficientemente ampia. Tuttavia, non lo deve necessariamente essere abbastanza da fornire risultati statisticamente significativi, perché la qualità della procedura di asilo deve essere garantita in ogni caso. Se si intende monitorare le tendenze in termini di qualità per un periodo più lungo, il campione deve essere di dimensioni tali da consentire di rilevare la significatività statistica attraverso l'estrazione di risultati comparabili, a seconda della casistica dell'amministrazione;
- la **tempistica e frequenza** esatte di tali esercizi dipende dalle esigenze individuate, dalle risorse disponibili e dalle dimensioni dell'amministrazione nazionale. Si raccomanda che le verifiche della qualità siano pianificate e condotte in modo sistematico e periodico, al fine di consentire il follow-up sotto forma di analisi dei risultati precedenti e l'individuazione tempestiva di eventuali problemi;
- gli esercizi di verifica della qualità possono essere **a tutto tondo o avere una focalizzazione tematica** (ad esempio, casi di richiedenti provenienti da uno specifico paese di origine, casi di esclusione o casi di richiedenti vulnerabili). Le verifiche a tutto tondo consentono di trarre conclusioni generali sulla qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado, mentre quelle tematiche consentono di concentrarsi su situazioni nuove o particolarmente problematiche. Si raccomanda di effettuare verifiche

⁽³¹⁾ Al fine di proteggerli, i dati personali sia del richiedente sia del funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo vengono anonimizzati, insieme a qualsiasi altra informazione del fascicolo utile a effettuare identificazioni. L'anonimizzazione della relazione dipende dal contesto nazionale.

⁽³²⁾ Uno degli aspetti negativi delle verifiche della qualità ex post è che, qualora si riscontrino gravi carenze in un caso mentre tali verifiche sono in corso, l'autorità competente per l'asilo può essere obbligata a revocare la propria decisione iniziale di riesaminare il caso.



tematiche in seguito all'introduzione di concetti o procedure «nuovi» (ad esempio l'introduzione di procedure accelerate), al fine di dare seguito alla loro attuazione. Le verifiche tematiche sono consigliate anche quando sono emerse esigenze specifiche durante una precedente verifica (a tutto tondo) della qualità;

- la verifica della qualità può essere **effettuata da** un'unità centralizzata predisposta a tale scopo, da capisquadra o supervisor o da funzionari decentrati specializzati in qualità e coordinati da un funzionario centrale. Nell'ultimo caso, è buona prassi che i capisquadra, i supervisor o i responsabili della qualità di un'unità o di una sede distaccata verifichino la qualità dei casi di un'altra unità o di una sede distaccata diversa, ai fini di una maggiore coerenza tra le pratiche delle diverse unità e uffici distaccati.



Buona prassi

Ove possibile o necessario, si raccomanda che ogni caso sia esaminato da **due valutatori della qualità**. Ogni valutatore dovrebbe esaminare il caso nel suo complesso (il colloquio e la decisione) e poi discuterne con l'altro traendo conclusioni comuni sui risultati.

Si raccomanda inoltre alle **squadre** di valutatori della qualità di tenere riunioni, ad esempio attraverso la valutazione congiunta di un caso, in cui tutti i valutatori discutano un caso e lo valutino insieme. Questa prassi favorisce un approccio uniforme alla verifica dei casi.



Strumento dell'EUAА correlato

Lo strumento di garanzia della qualità dell'EUAА (cfr. informazioni dettagliate nella [sezione 4.1.4. «Standard e indicatori per i colloqui personali e le decisioni di primo grado»](#)) è disponibile sotto forma di un'applicazione online con funzionalità di rendicontazione. Lo strumento consente di confrontare diverse relazioni a livello aggregato, fornendo nel contempo una panoramica statistica dei risultati. Oltre a ricevere un riscontro sotto forma di una rendicontazione sulla qualità, il funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo il cui caso è esaminato riceve una relazione contenente osservazioni che fungono da riscontro personalizzato sul suo lavoro al caso specifico (a livello di colloquio e/o di processo decisionale).

4.3. Valutazione e analisi

La fase successiva dopo la definizione degli standard e degli indicatori, la raccolta dei dati ai fini di una verifica della qualità e un riesame degli standard e degli indicatori relativi alla procedura di asilo consiste nel valutare le conclusioni. Gli indicatori possono essere valutati tenendo conto delle seguenti domande.

- L'indicatore è soddisfatto?



Sulla base dei risultati, il valutatore o i valutatori decidono se l'indicatore è soddisfatto o meno. Gli indicatori possono essere relativi agli aspetti procedurali o al contenuto del colloquio personale o della decisione di primo grado. Ad esempio, nella fase di preparazione del colloquio, nel valutare un indicatore come «il fascicolo del caso è a disposizione del funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo con sufficiente anticipo rispetto al colloquio per consentirne la preparazione», il valutatore decide se questo indicatore è soddisfatto o meno; nell'ambito della valutazione del rischio insito nella decisione, valutando un indicatore come «la decisione individua e valuta correttamente il rischio di rimpatrio (chi, cosa e perché)», il valutatore deve valutare se questa attività sia svolta correttamente e quindi se l'indicatore sia soddisfatto.

In fase di valutazione di un indicatore le risposte alla domanda precedente possono essere le seguenti.

Sì	Indicatore soddisfatto	Indicatore applicato correttamente
Parzialmente soddisfatto	Carenza individuata	Errore di lieve entità
No	Rischio individuato	Errore rilevante
Non applicabile	Non applicabile	Non applicabile

Le possibili risposte potrebbero essere limitate nel caso di determinati indicatori a causa della loro natura e della loro applicabilità. Ad esempio, un indicatore potrebbe essere solo soddisfatto o non soddisfatto, ma non «parzialmente» soddisfatto. Poiché alcuni indicatori si applicano solo in alcuni casi o in condizioni specifiche, deve essere disponibile l'opzione «non applicabile».

Al fine di garantire che vengano fatte valutazioni coerenti e armonizzate da parte dei vari revisori della qualità sono necessari orientamenti più dettagliati sulle modalità di valutazione degli standard e degli indicatori selezionati. Anche l'applicazione del principio della verifica da parte di un secondo revisore della qualità e la cooperazione periodica intesa a discutere e chiarire le modalità di valutazione degli indicatori favoriscono un approccio coerente.

4.4. Formulazione di riscontri e rendicontazione

In seguito a una valutazione della qualità è essenziale che sia formulato un riscontro, che può essere riferito ai singoli funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo o a un gruppo o a una sede distaccata nel suo complesso e deve essere fornito ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo e ai loro dirigenti. Il riscontro riferito alle squadre e agli uffici delle sedi distaccate è più completo e trasversale, avendo per oggetto il funzionamento dell'intero sistema, e si basa sui risultati correlati dell'operato di diversi funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo.

Un riscontro individuale è fornito al funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo dopo la conclusione di un caso, vale a dire dopo lo svolgimento di un colloquio personale o l'adozione di una decisione di primo grado. Le modalità esatte della formulazione di un tale



riscontro sono decise dall'amministrazione, tuttavia dovrebbero applicarsi alcuni principi di base. Nei casi in cui venga fornito un riscontro individuale è opportuno concentrare l'attenzione sul miglioramento delle prestazioni individuali piuttosto che sulla semplice individuazione degli errori. Le persone che formulano riscontri dovrebbero sapere come fornirne uno che sia costruttivo, in quanto l'obiettivo ultimo è quello di aiutare il funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo a comprendere eventuali errori, a individuare quelle che sono buone prassi e a migliorare la qualità del proprio lavoro in futuro. I funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo dovrebbero inoltre avere la possibilità di fare domande e chiedere chiarimenti in merito ai riscontri ricevuti.

Il riscontro individuale consente al funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo di adeguare le proprie prassi di lavoro in un breve periodo di tempo. I risultati delle verifiche della qualità potrebbero essere utilizzati anche per il tutoraggio e per fornire argomenti di discussione tra i capisquadra e i loro funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo. L'organizzazione dovrebbe garantire una cultura in cui fornire e ricevere riscontri individuali diventa prassi corrente.



Buona prassi

Il riscontro sul colloquio personale e sulle decisioni di primo grado dovrebbe:

- evidenziare le buone prassi individuate a livello di colloquio/decisione;
- se vengono constatati errori, fornire orientamenti su quale sarebbe stato l'approccio corretto;
- spiegare perché un certo errore è stato valutato come minore o rilevante.

Quando viene fornito un riscontro per migliorare le prestazioni di un funzionario addetto all'esame delle domande d'asilo, la tempestività e gli orientamenti su come applicare correttamente gli standard sono particolarmente importanti per evitare che in futuro siano commessi errori simili.

Oltre al riscontro, uno degli obiettivi del monitoraggio della qualità è quello di fornire una valutazione complessiva della qualità della procedura di asilo ai dirigenti responsabili della relativa supervisione. Tale valutazione complessiva può essere fatta fornendo relazioni basate sulle valutazioni della qualità effettuate e sulle analisi che ne conseguono.

Le relazioni possono concentrarsi sull'applicazione di tutti gli standard e gli indicatori utilizzati per la valutazione della qualità o su un tema specifico o su una parte della procedura di asilo, come la valutazione della credibilità o l'applicazione di una procedura di ammissibilità, o esaminare i casi che riguardano richiedenti di un determinato paese di origine. Le valutazioni ultimate possono essere utilizzate come base per la compilazione di relazioni periodiche esaustive (mensili, trimestrali, annuali, ecc.), comprese relazioni di audit di follow-up e relazioni estemporanee su alcune questioni problematiche.

Tale rendicontazione offre alla dirigenza, in particolare, l'opportunità di farsi un'idea della qualità complessiva dello specifico processo oggetto di valutazione e di individuare eventuali aspetti migliorabili per i quali potrebbero essere necessarie azioni di follow-up.



È importante che tali relazioni siano divulgate internamente alle parti interessate (funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo, capisquadra, dirigenti, ecc.). Possono anche essere distribuite in forma abbreviata a parti interessate esterne, ad esempio ad altre autorità competenti in materia di migrazione, all'UNHCR o persino alla cittadinanza, a seconda del contenuto, al fine di una migliore trasparenza della procedura e una maggiore fiducia delle parti interessate esterne nei processi.

4.5. Spunti di diverse fonti a fini di monitoraggio della procedura di asilo

Oltre ai risultati delle verifiche della qualità, ci sono altre attività che possono fornire spunti atti a contribuire al monitoraggio della qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado. Tali spunti sono forniti da parti interessate sia interne che esterne e integrano le relazioni di verifica della qualità mettendo a disposizione prospettive più complete.

Queste attività consistono principalmente in:

- valutazioni e audit esterni;
- meccanismi di reclamo a disposizione dei richiedenti e delle parti interessate esterne;
- sondaggi presso i richiedenti;
- decisioni di secondo grado e sentenze di organi giurisdizionali;
- spunti di parti interessate interne.

4.5.1. Valutazioni e audit esterni

Oltre alle verifiche interne condotte dall'autorità nazionale, anche le verifiche esterne possono fornire informazioni significative sulla qualità della procedura di asilo. Tali verifiche possono essere effettuate sotto forma di audit, valutazioni o accertamenti e possono essere condotte in modo indipendente da soggetti esterni, quali organizzazioni della società civile, società di consulenza specializzate o enti responsabili del controllo mediante audit.

L'amministrazione deve decidere in quali circostanze dovrebbe rivolgersi a valutatori esterni e quali vantaggi avrebbe una loro valutazione. È inoltre fondamentale determinare l'esatto tipo di verifica necessaria e valutare se il valutatore esterno sia in grado di condurre questo tipo di verifica. Le verifiche esterne possono essere utili in particolare per la revisione di un processo dall'inizio alla fine, delle procedure di cooperazione con altre parti interessate e dell'efficienza dei processi. I soggetti esterni possono trovarsi in una posizione ideale per rivedere pratiche considerate essenziali o inevitabili all'interno dell'organizzazione.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati spesso collabora con le autorità nazionali al fine di valutare la qualità dei colloqui personali e delle decisioni di primo grado ⁽³³⁾. Anche le autorità di regolamentazione nazionali con responsabilità di monitoraggio possono condurre audit sulla procedura di asilo. Inoltre, i revisori scientifici possono fornire una

⁽³³⁾ Per maggiori informazioni sulle attività di garanzia della qualità dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, cfr. Refworld, «Quality assurance» (Garanzia della qualità) (<https://www.refworld.org/qualityassurance.html>).



valutazione di terzi. Le amministrazioni competenti per l'asilo possono anche richiedere una verifica esterna da parte di organizzazioni partner del settore privato.

Gli organismi nazionali per i diritti umani e i difensori civici trattano spesso questioni relative all'equità e all'efficacia delle pubbliche amministrazioni, compresi gli uffici competenti per l'asilo. Consultare questi organismi e seguire da vicino il loro lavoro può rafforzare ulteriormente la solidità e il buon funzionamento della procedura di asilo. Allo stesso modo, organismi come il Mediatore europeo o altri organismi internazionali per i diritti umani, sebbene non applicabili agli Stati membri, sono un'utile fonte di informazioni su come ottimizzare la procedura di asilo.

4.5.2. Meccanismi di reclamo a disposizione dei richiedenti e delle parti interessate esterne

Un meccanismo di reclamo è uno strumento che supporta la corretta attuazione del diritto e degli orientamenti e fa sì che le organizzazioni rispondano meglio del proprio operato. Pertanto, è opportuno che tutti i richiedenti e le parti interessate esterne, quali avvocati, organizzazioni non governative e altre amministrazioni con un ruolo nelle procedure di asilo abbiano accesso a un tale meccanismo.

Esaminando i reclami loro presentati, le amministrazioni nazionali possono individuare e successivamente risolvere eventuali problemi o carenze nella procedura di asilo. I reclami possono anche evidenziare fino a che punto i richiedenti e le parti interessate esterne abbiano fiducia nella procedura di asilo attuata dalle amministrazioni nazionali. Cosa più importante, tali meccanismi sono uno strumento che consente ai richiedenti di presentare eventuali reclami in merito alla procedura di asilo e all'amministrazione di esaminarli.

Ai fini di un corretto funzionamento del meccanismo l'amministrazione dovrebbe definire chi è incaricato della sua gestione, chi vi ha accesso e chi ha il compito di esaminare i reclami. Il meccanismo deve essere strutturato in modo tale da garantire il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati e il principio di riservatezza nonché prevedere modalità di risposta o di formulazione di riscontri a chi presenta un reclamo. È altresì importante supportare il meccanismo mediante una campagna di informazione continua al fine di evidenziarne l'esistenza e spiegarne lo scopo, in particolare per quanto riguarda la differenza con le procedure di ricorso. Dovrebbe essere chiaro ai richiedenti che il ricorso al meccanismo di reclamo non incide sull'esame della loro domanda di protezione internazionale. Si raccomanda di registrare i reclami e di redigere regolarmente una relazione sul ricorso al relativo meccanismo comprendente, ad esempio, informazioni quali il numero, il tipo e il seguito dato ai reclami.



Esempi di prassi

Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

Il meccanismo di reclamo dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) consente la presentazione di reclami individuali da parte di persone che sono direttamente interessate dall'operato (o dalle omissioni) del personale che svolge le attività dell'agenzia e che ritengono che i loro diritti fondamentali siano stati violati di conseguenza. Per maggiori informazioni cfr. <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/complaints-mechanism/>.

Finlandia

In Finlandia sono disponibili due meccanismi per la presentazione di un reclamo amministrativo. Uno è disponibile presso il Servizio finlandese per l'immigrazione, che può adottare misure correttive immediate. L'altro è quello previsto dal difensore civico parlamentare o dal cancelliere di giustizia, che controlla la legalità dell'attuazione dei diritti umani da parte delle autorità. I richiedenti protezione internazionale possono presentare reclami ricorrendo a entrambi i meccanismi. Il reclamo può essere presentato anche da terzi per loro conto, previo consenso degli interessati. Un reclamo amministrativo può essere presentato durante l'esame di una domanda e dopo l'emissione della decisione in materia di protezione internazionale.

Quando un reclamo è presentato direttamente al servizio dell'immigrazione finlandese, dopo aver preso atto delle posizioni delle parti interessate il servizio giuridico redige una risposta e la presenta all'alta dirigenza per approvazione. Dopo l'approvazione, la risposta è trasmessa per iscritto al richiedente e, in caso di errore, all'unità competente per l'asilo è chiesto di correggerla. Le informazioni su come presentare un tale reclamo sono disponibili sul sito web del servizio dell'immigrazione.

Un richiedente può presentare un reclamo al difensore civico parlamentare o al cancelliere di giustizia quando sospetta che un'autorità abbia agito illecitamente o non abbia ottemperato a un dovere, ad esempio per avere agito al di fuori delle proprie competenze o per un indebito ritardo in una procedura. Se il reclamo dà adito a un'indagine il difensore civico o il cancelliere di giustizia ascoltano l'autorità interessata, chiedono di presentare osservazioni per acquisire prove e possono svolgere indagini, anche con l'aiuto della polizia. Non possono cambiare la decisione di un'autorità o di un organo giurisdizionale, ma possono adire le vie legali, ammonire l'autorità o chiederle di correggere un errore o le modalità di esecuzione di una procedura.

4.5.3. Sondaggi presso i richiedenti

Oltre ai meccanismi di reclamo, le amministrazioni possono introdurre sondaggi presso i richiedenti protezione internazionale incentrati su aspetti specifici della procedura di asilo, che potrebbero spaziare dall'accoglienza, dall'alloggio e dal vitto alle modalità di svolgimento dei colloqui, dalla chiarezza delle informazioni fornite al processo decisionale di primo grado.



Prima di redigere un sondaggio è opportuno che le amministrazioni determinino che tipo di sondaggio sia più utile e adatto allo scopo che intendono raggiungere. Le modalità di conduzione del sondaggio e la relativa tempistica devono essere valutate attentamente per garantire rispettivamente la facilità di accesso da parte dei richiedenti e la fornitura di un riscontro tempestivo e pertinente.

Ai fini della partecipazione dei richiedenti è fondamentale che i sondaggi siano disponibili nelle loro lingue. Inoltre, garantirne l'anonimato rende più probabile che l'amministrazione riceva riscontri significativi e registri un tasso di partecipazione soddisfacente.



Strumento dell'EUAА correlato: il progetto SAM (*Surveys of Asylum-related Migrants*, sondaggi tra i migranti per motivi di asilo)

Negli ultimi anni gli Stati membri dell'UE hanno mostrato un crescente interesse a comprendere meglio i flussi migratori per motivi di asilo e i profili dei migranti in arrivo, nonché le loro esigenze e aspirazioni. Per integrare i meccanismi di raccolta dei dati esistenti, l'EUAА ha sviluppato un meccanismo di sondaggio che si adatta alle esigenze specifiche di ogni paese e colma le lacune in termini di informazioni dei paesi ospitanti acquisendo dati comparabili direttamente dai migranti richiedenti asilo. Il sondaggio è anonimo, volontario e disponibile nelle lingue più diffuse dei migranti per motivi di asilo, rispetta i principi etici e di protezione dei dati e può avere luogo mediante i dispositivi mobili dei migranti stessi.

Come esempio di risposta a una crisi mediante il SAM, l'11 aprile 2022 l'EUAА, in collaborazione con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, ha avviato il sondaggio sui migranti in arrivo dall'Ucraina. Anonimo e volontario, il sondaggio condotto nell'ambito di questo progetto mira a raccogliere dati standardizzati in tutti i paesi dell'UE+ direttamente dalle persone che fuggono dalla guerra in Ucraina e cercano rifugio nell'UE. Inoltre, acquisisce informazioni sulla vita, sulla scolarizzazione e l'occupazione dei partecipanti nei paesi di accoglienza e sui problemi incontrati con la registrazione.

Il sondaggio è disponibile al seguente indirizzo: https://tellusyourstorysurvey.eu/index_lp.php?lang=en. I risultati sono stati analizzati in schede informative pubbliche (la [scheda informativa tematica sulla vita nel paese di accoglienza](#)) e in una relazione approfondita, in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, dal titolo [Forced Displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations](#) (Sfollamenti forzati da e all'interno dell'Ucraina: profili, esperienze e aspirazioni delle popolazioni interessate).



Esempi di prassi

Il Segretariato di Stato per la migrazione della Svizzera romanda (francofona) ha condotto sondaggi tra i richiedenti protezione internazionale aventi per oggetto la procedura di asilo, compreso il loro livello di soddisfazione al riguardo. Il presente riquadro contiene informazioni sul tipo, sul contesto e sulla metodologia del sondaggio.

Tipo/contesto del sondaggio

In Svizzera i richiedenti soggiornano in uno o più centri federali per l'asilo per i primi 140 giorni della procedura. Nei centri ordinari (ma non in quelli temporanei) i richiedenti possono partecipare facoltativamente al sondaggio di soddisfazione sulla dimissione definitiva da parte di un centro federale per l'asilo. Non esiste un indicatore di partecipazione specifico, ma si stima che il 60-80 % dei richiedenti compili il questionario.

Metodologia

Il personale del centro o gli interessati stessi compilano un modulo online anonimo (in cui l'identità del richiedente non è richiesta) su un tablet o uno smartphone. Il questionario contiene 10 domande specifiche sulla qualità dei servizi forniti (vitto, alloggio e attività), sulla sicurezza, sulla rappresentanza legale e sul Segretariato di Stato per la migrazione, con risposte possibili su una scala da 1 a 5. Sono determinati il punteggio medio e il punteggio complessivo assegnato dal richiedente. Inoltre, vengono valutati il numero di questionari compilati ogni mese e i commenti dei richiedenti.

Analisi/rendicontazione

Viene effettuata una volta al mese da uno specialista del settore «organismi partner e amministrazione», che trasmette una relazione (con osservazioni e suggerimenti) ai vertici dell'amministrazione della Svizzera romanda e dell'impresa incaricata della supervisione e dello svolgimento delle attività con i richiedenti (contenente solo dati grezzi). Le proposte di miglioramento, se accettate dalla sede centrale regionale, sono poi trasmesse ai responsabili del relativo ambito di attuazione.

4.5.4. Decisioni in secondo grado e sentenze di organi giurisdizionali

Le sentenze degli organi giurisdizionali, in particolare la motivazione e l'interpretazione delle norme e dei criteri giuridici, possono fornire informazioni sulla qualità della procedura di asilo. Gli spunti forniti dalle decisioni in secondo grado o dalle sentenze degli organi giurisdizionali possono essere utili ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo che svolgono i colloqui e redigono le decisioni, nonché alla dirigenza dell'amministrazione per valutare i risultati complessivi del processo.

Una percentuale elevata di decisioni in primo grado ribaltate a livello di secondo grado e di organo giurisdizionale può indicare problemi relativi alla qualità delle decisioni in primo grado, che dovranno essere esaminati e affrontati. Tale esame richiede la disponibilità di dati sul tasso di ribaltamento a seguito di ricorsi.



Si raccomanda alle amministrazioni nazionali di dare seguito alle decisioni adottate in materia di ricorsi fornendo orientamenti interni o elaborando relazioni basate sulla giurisprudenza. Le relazioni dovrebbero essere aggiornate periodicamente.

A un livello più elevato, i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo dovrebbero anche essere informati delle decisioni emesse dagli organi giurisdizionali europei, vale a dire la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Queste informazioni possono aiutarli a esaminare il merito delle domande, ma anche ad attuare processi che fanno parte della procedura di asilo.

Esempi di prassi

In Svizzera è stato avviato il progetto AMFR (Analysis and Measures FAC rulings – Analisi e misure delle sentenze del Tribunale amministrativo federale) per analizzare le sentenze del Tribunale amministrativo federale e le misure adottate in risposta a tali sentenze. Il progetto mira a facilitare un'analisi più sistematica e informatizzata delle sentenze degli organi giurisdizionali e un follow-up più sistematico delle misure adottate (ad esempio, modifiche alle politiche).

Il Segretariato di Stato per la migrazione ha avviato un progetto informatico per attuare le seguenti misure:

- la registrazione, la valutazione e l'analisi esaustive e sistematiche delle sentenze;
- l'individuazione degli interventi necessari al di là dei singoli casi;
- la gestione sistematica delle misure;
- la fornitura di accesso ai dirigenti e ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo alla banca dati delle sentenze e delle misure.

In Finlandia il servizio dell'immigrazione, che decide in merito alle azioni intraprese in risposta alla decisione di seconda istanza, ha raggruppato le decisioni annullate dagli organi giurisdizionali di ricorso in sette categorie, vale a dire:

- un errore procedurale;
- un errore nell'interpretazione del diritto;
- diverse valutazioni individuali dei fatti;
- nuovi motivi per la necessità di protezione internazionale forniti durante il ricorso;
- nuove prove presentate durante il ricorso;
- un cambiamento delle circostanze personali del richiedente durante il ricorso;
- l'entrata in vigore di una nuova politica concernente l'esame delle domande.

Le decisioni di secondo grado ribaltate a causa di un errore procedurale o di un errore di interpretazione del diritto sono seguite da vicino e valutate approfonditamente dai funzionari giuridici per stabilire se debbano essere apportate modifiche alle politiche o agli orientamenti interni. Le relative conclusioni sono inoltre sistematicamente riferite alla dirigenza e trasmesse ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo al fine di garantire che l'errore non si ripeta.



Anche le decisioni di seconda istanza annullate per motivi di cui alle altre categorie sono valutate con attenzione, anche se non hanno la stessa probabilità di sfociare in modifiche degli orientamenti interni o di contenere informazioni che dovrebbero essere trasmesse a tutti i funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo, perché riguardano il modo in cui viene effettuata una valutazione individuale e come sono state valutate le prove presentate nella domanda. Tuttavia, tali decisioni possono contenere informazioni importanti da trasmettere alla dirigenza e ai funzionari che hanno redatto e approvato la decisione. Inoltre, il fatto che gli organi giurisdizionali ribaltino ripetutamente le decisioni sulla base di una diversa valutazione individuale dei fatti può richiedere una valutazione più rigorosa dell'opportunità di rivedere gli orientamenti interni o i metodi di lavoro.

4.5.5. Spunti delle parti interessate interne

Gli spunti delle parti interessate interne possono fornire indicazioni utili all'amministrazione. Soprattutto per quanto riguarda i colloqui personali e le decisioni in primo grado, ai funzionari addetti all'esame delle domande d'asilo, ai dirigenti e ai membri del personale che svolgono valutazioni della qualità può essere data la possibilità di esprimere un parere sugli ambiti da migliorare ulteriormente.

Includendo le parti interessate interne nel monitoraggio, agli esperti interni all'organizzazione viene data voce in capitolo. Poiché lavorano quotidianamente con gli standard e gli obiettivi dell'organizzazione e vivono i problemi in prima persona, sono spesso nella posizione migliore per formulare un riscontro prezioso su soluzioni concrete e fattibili.

Questi esercizi possono essere utili in particolare per le grandi organizzazioni, in cui può essere difficile sapere quali sono le idee e le esperienze del personale a tutti i livelli. L'impegno dell'alta dirigenza è fondamentale per l'efficace attuazione di esercizi volti ad acquisire spunti dal personale interno.

A livello dell'UE, il quadro comune di valutazione (CAF) si basa sulla metodologia dei contributi interni (una metodologia di autovalutazione) e mira a conseguire un elevato livello di qualità nelle pubbliche amministrazioni ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ Per maggiori informazioni sul modello CAF, cfr. EIPA, «European CAF Resource Centre» (Centro risorse CAF europeo), <https://www.eipa.eu/caf-resource-centre/>.



Quadro comune di valutazione dell'Unione europea

Al centro del CAF vi è l'autovalutazione dell'organizzazione, che costituisce il punto di avvio per un processo globale di miglioramento. Sebbene il CAF si concentri principalmente sulla valutazione delle prestazioni e sulla dirigenza per rendere possibile un miglioramento, il suo obiettivo finale è quello di contribuire alla buona governance. Supporta le pubbliche amministrazioni al fine di:

- introdurre una cultura dell'eccellenza;
- attuare progressivamente il ciclo PDCA;
- attuare un processo di autovalutazione al fine di effettuare un controllo completo dell'organizzazione;
- formulare una diagnosi che mostri i punti di forza e gli aspetti migliorabili, in base alla quale determinare le misure da intraprendere a fini di miglioramento.

4.6. Raccomandazioni basate su riscontri e relazioni in materia di qualità

I risultati della raccolta dei dati e della rendicontazione nonché quelli di altri spunti dovrebbero essere presentati alla dirigenza perché li sottoponga a verifica sotto forma di raccomandazioni e misure da intraprendere. Le raccomandazioni dovrebbero concentrarsi sulla risposta a varie carenze, in particolare laddove se ne riscontrino di importanti. In pratica, le raccomandazioni possono prevedere lo sviluppo di nuovi strumenti o l'aggiornamento di quelli esistenti, come discusso al capitolo 3 (compresi orientamenti, SOP e modelli).

Gli spunti, la rendicontazione, le raccomandazioni e le misure vengono presentati alla dirigenza a fini di riesame e di adozione di decisioni definitive, con l'integrazione di una proposta di piano da sottoporre anch'essa all'approvazione della dirigenza, in cui siano specificati i responsabili e le tempistiche previste.

Il riesame della dirigenza comprende anche una valutazione dello stato di attuazione delle misure adottate dopo il precedente esercizio di monitoraggio e una convalida delle misure da intraprendere relativamente ai risultati rimanenti.

4.7. Attuazione

Come detto nella sezione precedente, dalla riunione con la dirigenza scaturisce un piano d'azione inteso a migliorare la qualità dei processi pertinenti, quali i colloqui personali e le decisioni di primo grado, che dovrebbe includere anche una valutazione delle misure intraprese dopo il precedente ciclo di monitoraggio.

Il piano d'azione può contenere i seguenti elementi:

- i risultati attesi dopo un determinato periodo di tempo;
- le fasi di attuazione del piano stesso;
- le persone incaricate di tale attuazione;



- la data prevista per l'ultimazione di ciascuna misura;
- le parti interessate che saranno coinvolte.

I cambiamenti attuati possono migliorare il processo d'esame; inoltre, nuove modalità di verifica della qualità e di formulazione di riscontri, relazioni e raccomandazioni saranno all'origine di un successivo piano d'azione che sfocerà in ulteriori miglioramenti dei processi. È questa l'evoluzione continua della qualità dei processi basata sul ciclo PDCA.



Punti essenziali del capitolo 4

Il monitoraggio della qualità dei colloqui personali e delle decisioni in primo grado è un'attività continuativa che offre l'opportunità di valutare l'evoluzione dell'esame delle domande di asilo nel corso del tempo, contribuendo in tal modo a individuare i punti di forza e gli aspetti migliorabili della stessa procedura di asilo. Mediante il monitoraggio è possibile determinare se l'organizzazione sta continuando a centrare i propri obiettivi e se sono in atto le misure necessarie a garantire la qualità.

Il monitoraggio periodico dei colloqui personali e delle decisioni in primo grado è essenziale.

Le fasi del monitoraggio della qualità della procedura di esame delle domande di protezione internazionale sono:

- selezione di standard e indicatori;
- acquisizione dei dati;
- valutazione e analisi;
- formulazione di riscontri e rendicontazione;
- spunti apportati da varie fonti:
 - ✓ valutazioni e audit esterni,
 - ✓ meccanismi di reclamo,
 - ✓ sondaggi presso i richiedenti,
 - ✓ decisioni in secondo grado e sentenze di organi giurisdizionali,
 - ✓ spunti e apporti di parti interessate interne;
- raccomandazioni;
- attuazione.





■ Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

