

**I perimetri incerti della tutela:  
la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari<sup>1</sup>  
di  
Monia Giovannetti**

*socia ASGI, componente del comitato di redazione di Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*

*Abstract:* L'obiettivo di questo contributo è quello di fornire alcuni strumenti di lettura, utili per comprendere i processi e le tendenze in atto, a partire dall'esame dei dati relativi ai procedimenti amministrativi e giudiziari che riguardano la protezione internazionale per cercare di mettere in evidenza gli effetti delle recenti modifiche normative intervenute, sia sugli esiti dell'esame delle domande, sia sulle procedure di impugnazione delle decisioni assunte dalle Commissioni territoriali.

L'analisi diacronica relativa all'andamento e all'esito dei procedimenti di protezione internazionale contiene preziose informazioni per i soggetti coinvolti: Unione Europea, CSM, Corte di Cassazione, Sezioni specializzate dei Tribunali, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno, Easo, enti locali e per le organizzazioni sociali impegnate nell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati. Seppur le tutele nei confronti dei richiedenti asilo abbiano assunto perimetri sempre più incerti, il dato obiettivo che emerge dall'analisi dei dati è che, ancora oggi, oltre la metà delle domande di protezione internazionale, all'esito dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali, trova accoglimento.

*Non è accessibile alla ragione umana la conoscenza delle cause dei fenomeni,  
ma è insita nello spirito dell'uomo l'esigenza della ricerca.  
Guerra e pace, Lev Tolstoj*

## **1. Introduzione**

Nel corso dell'ultimo decennio, la questione della protezione internazionale ha assunto una spiccata centralità nel dibattito politico-istituzionale e legislativo. Nonostante l'istituto dell'asilo sia una delle istituzioni sociali più antiche, sino al 2008 risultava pressoché inesistente all'interno del nostro ordinamento nazionale uno specifico apparato normativo dedicato alla procedura di esame delle domande di protezione internazionale<sup>2</sup>. Dal 2011 in poi, la questione è divenuta oggetto di numerosi e marcati interventi da parte del legislatore al fine, da un lato, di armonizzare il nostro ordinamento alla normativa dell'Unione europea e, dall'altro, in particolare nel biennio 2017/2018, dettato dalla urgenza politica di modificare la disciplina in materia di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario e accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale.

Riforme, quelle discese dal d.l. 13/2017 nonché dal d.l. 113/2018, che hanno riguardato e impattato sul diritto di asilo, determinandone una significativa contrazione e mettendone

---

<sup>1</sup> Si ringrazia la DgStat del Ministero della Giustizia per la messa a disposizione dei dati.

<sup>2</sup> Nel 2008, con il Decreto legislativo 25/08, è stata recepita la direttiva comunitaria 2005/85, nota come "direttiva procedure", grazie alla quale sono state introdotte norme minime per le procedure applicate negli Stati membri nel riconoscimento e nella revoca dello status di rifugiato. Un anno prima, il decreto legislativo 251/2007, aveva recepito la cosiddetta "direttiva qualifiche" 2004/83, che stabilisce per gli Stati membri i criteri da utilizzare per decidere se un richiedente asilo abbia diritto alla protezione internazionale e quale forma di protezione debba ricevere, se lo status di rifugiato o una forma di protezione sussidiaria.

in evidenza la fragilità in termini di “sostanziale” riconoscimento sociale e istituzionale<sup>3</sup>. Sempre più spesso, anche a causa dell’alto numero di dinieghi in sede amministrativa, la tutela del diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale ha richiesto l’intervento degli apparati giudiziari e portato ad un’intensa elaborazione giurisprudenziale a seguito del sovente ricorso ai giudizi di merito e di legittimità.

Dal 2016 al primo semestre 2020, sono state oltre 385.000 le domande di protezione esaminate dalle Commissioni territoriali e di queste solo il 32% si è conclusa con il riconoscimento di una qualche forma di protezione (124.723). Nello stesso periodo, sono stati circa 269.000 i procedimenti iscritti presso gli organi giudiziari competenti, 90.000 dei quali risultano ad oggi pendenti e in attesa di definizione.

L’obiettivo di questo contributo è quello di fornire alcuni strumenti di lettura, utili per comprendere i processi e le tendenze in atto, a partire dall’esame dei dati relativi ai procedimenti amministrativi e giudiziari che riguardano la protezione internazionale per cercare di mettere in evidenza gli effetti delle recenti modifiche normative intervenute, sia sugli esiti dell’esame delle domande, sia sulle procedure di impugnazione delle decisioni assunte dalle Commissioni territoriali.

## 2. Le domande di protezione internazionale e gli esiti definiti dalle Commissioni territoriali

Durante il periodo 2014-2017, nel quale una nuova fase di flussi migratori verso l’Europa si è compiuta, l’Italia ha accolto sulle proprie coste oltre 600.000 migranti, ovvero più di quanti ne siano arrivati nei precedenti 20 anni<sup>4</sup>. Se complessivamente coloro che hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne dell’Europa nello stesso periodo temporale sono stati oltre 2.800.000, è interessante ricordare che il 22% è giunto in Italia percorrendo la rotta del Mediterraneo centrale ed in particolare nel 2017, seppur il numero nel secondo semestre sia diminuito (-34%) a seguito degli accordi con la Libia<sup>5</sup>, le persone arrivate via mare sono comunque state circa 120.000, ovvero il 60% di tutti gli arrivi in Europa<sup>6</sup>.

Dal 2017 ad oggi il numero di arrivi via mare nel nostro paese è diminuito del 70%, passando da 119.369 a 34.154 a fine 2020. Questo a causa della diminuzione complessiva dei flussi dei migranti che hanno attraversato illegalmente le frontiere europee dal 2016 in

<sup>3</sup> Neri L., Guariso A., *Il giudizio di legittimità e la protezione internazionale. La parola alla difesa*, in *QG on line, Diritti senza confini*, 11.9.2020, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-giudizio-di-legittimita-e-la-protezione-internazionale-la-parola-alla-difesa>; Di Florio A., *Il ricorso per Cassazione in materia di protezione internazionale: alcune domande eretiche*, in *QG on line, Diritti senza confini*, 25.1.2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-ricorso-per-cassazione-in-materia-di-protezione-internazionale-alcune-domande-eretiche>

<sup>4</sup> Per un’analisi diacronica sul fenomeno dei richiedenti asilo in Italia negli ultimi vent’anni attraverso i dati ufficiali relativi agli arrivi dei migranti, ai richiedenti protezione internazionale, alle decisioni assunte dalle Commissioni territoriali competenti, connessa ai principali cambiamenti avvenuti nel quadro normativo di riferimento si permetta di rinviare a Giovannetti M., *Riconosciuti e “diniegati”: dietro i numeri le persone*, in *Questione Giustizia*, 2, 2018, pp. 44-66, [https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/508/qg\\_2018-2\\_05.pdf](https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/508/qg_2018-2_05.pdf)

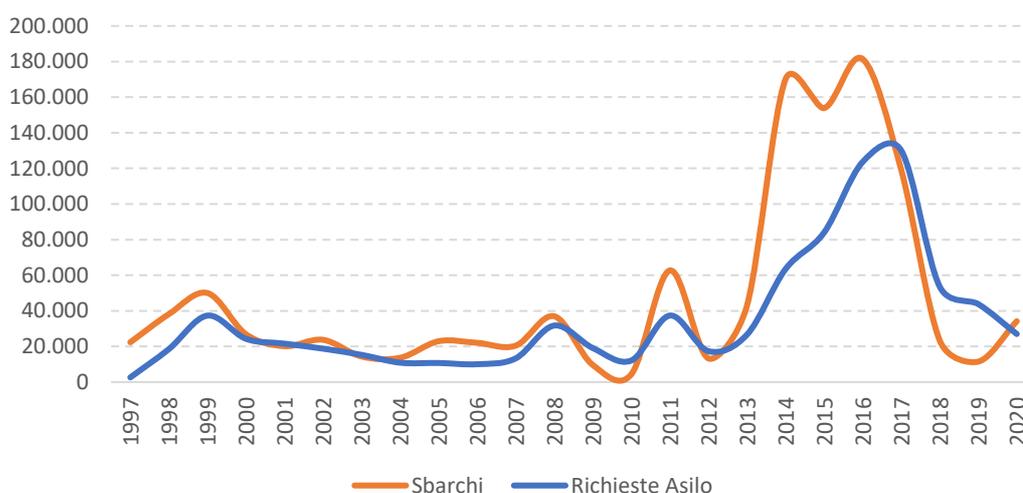
<sup>5</sup> Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana, firmato il 2 febbraio 2017.

<sup>6</sup> A livello europeo, se nel 2015 risultavano quasi 1.900.000 le persone che avevano attraversato la frontiera illegalmente, nel 2016, a seguito degli accordi dell’Unione europea con la Turchia sono stati 511.046, per poi scendere a 204.718 nel corso del 2017 e a seguire 149.117 nel 2018 e 141.846 nel 2019. Nel 2020, Frontex ha registrato il numero più basso di attraversamenti illegali delle frontiere dal 2013, segnalando abbia riguardato circa 124.000 persone. Si veda <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/news-release>.

poi a seguito degli accordi dell'Unione europea con la Turchia, ma anche per l'effetto delle politiche nazionali di esternalizzazione delle frontiere (con particolare riferimento alla delega dei respingimenti alla cd. guardia costiera libica), nonché per l'impatto dei provvedimenti volti a "limitare" le operazioni di salvataggio in mare<sup>7</sup>.

Stesso andamento è stato registrato nelle istanze di protezione internazionale presentate, le quali da oltre 130.000 nel 2017 sono scese a circa 27.000 nell'ultimo anno appena concluso (-79%). Dopo un lungo periodo nel quale il numero delle domande di protezione internazionale ha registrato valori sempre più consistenti, a partire dal 2018, vi è stata un'inversione di tendenza che ha riportato i dati nell'alveo di quelli storicamente registrati prima del 2014<sup>8</sup>.

**Fig. 1. Cittadini stranieri sbarcati e richiedenti di asilo in Italia, | Anni 1997-2020**



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

Per quanto attiene alla provenienza, ai due Paesi presenti tra i primi 5 per richiedenti asilo da 2012 in poi (Nigeria e Pakistan), negli ultimi anni è seguito il Bangladesh, il Gambia e il Senegal, mentre nell'ultimo biennio El Salvador, Peru ed in particolare la Tunisia nel 2020. A tal proposito è necessario evidenziare che lo iato, tra coloro che risultano giunti via mare e coloro che hanno avanzato istanza di protezione internazionale, risulta evidente per alcune nazionalità ed in particolare per Tunisia (quasi 13.000 persone sbarcate nel 2020 e solo 980 richiedenti), Bangladesh (4.141 persone sbarcate e 2.745 richiedenti), Costa

<sup>7</sup> Come specificato dal Ministero dell'interno nella *Relazione al parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, la riduzione "della pressione migratoria diretta nel nostro Paese è da attribuire, prevalentemente: al rafforzamento della collaborazione con la autorità libiche; alla riduzione dell'area operativa della Joint Operation di pattugliamento marittimo "Themis", coordinata dall'Agenzia europea Frontex ed ospitata dall'Italia; alle iniziative intraprese dalle autorità italiane finalizzate a limitare le attività delle ONG in mare; ad una maggiore condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio irregolare, in applicazione al principio di sussidiarietà e solidarietà previsto dal trattato sul funzionamento dell'Unione Europea". Si veda [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/relazione\\_al\\_parlamento\\_2019\\_-\\_abstract\\_-\\_pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/relazione_al_parlamento_2019_-_abstract_-_pdf).

<sup>8</sup> La diminuzione delle domande di protezione internazionale in Italia segue l'andamento della diminuzione registrata a livello europeo. Nel corso del 2017 sono state presentate dai 28 Paesi dell'Unione europea 712.235 domande di protezione internazionale, confermando il trend calante iniziato lo scorso anno: infatti, se al 2015 le domande presentate erano oltre 1 milione e 300mila, il valore massimo raggiunto dal 2008, queste sono diventate 1 milione 261mila al 2016 (-4,7% rispetto all'anno precedente) e intorno alle 700.000 in ciascuno dei tre anni successivi.

d'Avorio e Algeria. Su 29.963 domande di asilo presentate nel corso dell'ultimo anno, 520 riguardano minori stranieri non accompagnati, 21.238 istanze sono state inoltrate da uomini (78,8%) e le restanti 5.725 da donne.

**Tabella 1 – Principali nazionalità dei richiedenti protezione internazionale | Anni 2010-2020**

Anno	1^ Paese	2^ Paese	3^ Paese	4^ Paese	5^ Paese	Altri Paesi	Totale Richiedenti
2010	Ex Jugoslavia	Nigeria	Pakistan	Turchia	Afghanistan	-	-
	2.249	1.632	1.115	1.020	999	5.106	12.121
2011	Nigeria	Tunisia	Ghana	Mali	Costa d'Avorio	-	-
	7.030	4.805	3.402	2.607	2.095	17.411	37.350
2012	Pakistan	Nigeria	Afghanistan	Senegal	Tunisia	-	-
	2.601	1.613	1.495	939	893	9.811	17.352
2013	Pakistan	Nigeria	Somalia	Eritrea	Afghanistan	-	-
	3.232	3.519	2.774	2.109	2.056	12.930	26.620
2014	Nigeria	Mali	Gambia	Pakistan	Senegal	-	-
	10.040	9.692	8.477	7.064	4.615	23.568	63.456
2015	Nigeria	Pakistan	Gambia	Senegal	Bangladesh	-	-
	18.174	10.403	8.022	6.386	6.056	34.929	83.970
2016	Nigeria	Pakistan	Gambia	Senegal	Costa d'Avorio	-	-
	27.289	13.510	9.040	7.723	7.419	58.619	123.600
2017	Nigeria	Bangladesh	Pakistan	Gambia	Senegal	-	-
	25.964	12.731	9.728	9.085	8.680	63.931	130.119
2018	Pakistan	Nigeria	Bangladesh	Senegal	Ucraina	-	-
	7.368	6.336	5.026	2.867	2.517	29.482	53.596
2019	Pakistan	Nigeria	Bangladesh	El Salvador	Peru	-	-
	8.733	3.522	2.951	2.526	2.451	23.600	43.783
2020	Pakistan	Nigeria	Bangladesh	El Salvador	Tunisia	-	-
	5.515	3.201	2.745	1.068	980	13.454	26.963

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

L'analisi diacronica relativa agli esiti delle domande esaminate dalle Commissioni territoriali mette in luce diversi aspetti rilevanti. Il primo dal quale partire riguarda *l'incremento dei provvedimenti amministrativi adottati*, aumentati, nel susseguirsi degli anni, in maniera significativa e seguendo lo stesso andamento del numero delle istanze presentate. Per 12 anni, dal 1999 al 2010, le richieste di asilo esaminate mediamente all'anno sono state 18.000, giunte a 25mila nel triennio 2011-2013, per poi incrementare notevolmente dal 2014 al 2019, passando da 36mila a oltre 90mila decisioni all'anno. Nel corso del 2020 si è registrata una flessione dei provvedimenti adottati i quali sono stati circa 42.000 (-56% delle decisioni assunte rispetto al 2019) e le domande pendenti a fine anno risultavano circa 15.000. Il secondo aspetto, assai più rilevante e che impatta direttamente sull'attività giudiziaria sulla quale ci si soffermerà nei prossimi paragrafi, riguarda la *natura delle decisioni*. In primo luogo, a partire dalle **decisioni di non riconoscimento**, l'analisi temporale dell'ultimo quindicennio ci permette di constatare che prima del 2015 la percentuale dei dinieghi era intorno al 30-40% (con un picco minore del 17% nel 2012 quando è stata proposta la protezione umanitaria per oltre 15.000 persone a seguito dei provvedimenti assunti nell'ambito della cd. Emergenza nord Africa)<sup>9</sup> e che solo per due annualità (2009 e 2011) gli esiti di non riconoscimento avevano superato il 40%. A partire dal 2015, quando per la prima volta oltre 1 domanda su 2 di quelle esaminate è stata ri-gettata dalla competente Commissione territoriale, i dinieghi, al netto dei rigetti per irreperibilità, sono aumentati diventando la maggioranza degli esiti ed in particolare, anche a seguito degli effetti risultanti dall'adozione della legge 132/2018,

<sup>9</sup> Il 12 febbraio 2011 è stato dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale e successivamente è stato rilasciato un permesso temporaneo di soggiorno, avvalendosi dell'articolo 20 del Tui-immigrazione, ai profughi e migranti arrivati dal 1° gennaio al 5 aprile 2011 dai Paesi del Nord Africa e richiesto l'intervento del Sistema nazionale di protezione civile per pianificare e gestirne l'accoglienza (Opcm n. 3933 del 13 aprile 2011). Si vedano inoltre la Comunicazione 28 ottobre 2012 e le circolari del Ministero interno n. 5426 del 30 ottobre 2012 e n. 400 del 31 ottobre 2012.

quasi 7 domande esaminate su 10 hanno ricevuto un esito negativo. In particolare nel corso dell'ultimo biennio i provvedimenti amministrativi di riconoscimento di una qualche forma di protezione hanno riguardato circa 1 richiesta su 5, ovvero il 20% delle istanze di protezione internazionale esaminate (rispettivamente il 19,2% nel 2019 e il 24% nel 2020).

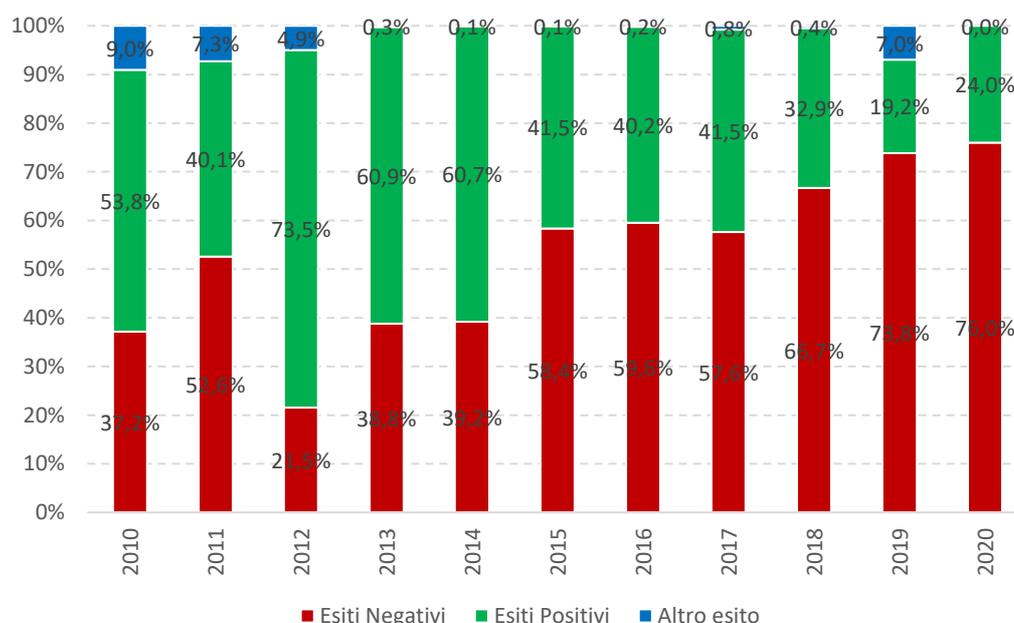
**Tabella 2 – Domande amministrative di protezione internazionale presentate, esaminate e dinieghi | Anni 2010-2020**

Anni	Domande presentate	Domande esaminate	Esiti Positivi	Diniego	Irreperibili	Altro Esito	Esiti Positivi	Diniego	Irreperibili	Altro esito
	v.a.	v.a.	v.a.			%				
2010	12.121	14.042	7558	4.698	520	1.266	53,8	33,5	3,7	9,0
2011	37.350	25.626	10288	11.131	2.339	1.868	40,1	43,4	9,1	7,3
2012	17.352	29.969	22031	5.259	1.196	1.483	73,5	17,5	4,0	4,9
2013	26.620	23.634	14392	6.765	2.410	67	60,9	28,6	10,2	0,3
2014	63.456	36.270	22013	13.122	1.095	40	60,7	36,2	3,0	0,1
2015	83.970	71.117	29548	37.400	4.103	66	41,5	52,6	5,8	0,1
2016	123.600	91.102	36660	51.170	3.084	188	40,2	56,2	3,4	0,2
2017	130.119	81.527	33873	42.700	4.292	662	41,5	52,4	5,3	0,8
2018	53.596	95.576	31429	56.002	7.740	405	32,9	58,6	8,1	0,4
2019	43.783	95.060	18262	61.588	8.579	6.631	19,2	64,8	9,0	7,0
2020	26.963	41.753	10014	31.739	0	0	24,0	76,0*	-	0,0

\*Compresi irreperibili e altri esiti (al momento non si dispone del dato consolidato e disaggregato).  
Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

Pertanto, come mostrato nella figura sotto, i dinieghi nel loro complesso (non riconosciuti e rigetti per irreperibilità) hanno registrato un andamento crescente dal 2012 in poi, riguardando oltre la metà delle decisioni assunte sino al 2017 e giungendo ad oltrepassare, mediamente nell'ultimo triennio, il 70%.

**Figura 2 – Distribuzione % degli esiti amministrativi delle domande di protezione internazionale | Anni 2010-2020**



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

Parallelamente anche *l'analisi sugli esiti amministrativi positivi*, evidenzia un andamento assai irregolare e significativamente condizionato dagli interventi normativi

intercorsi negli ultimi anni ed in particolare a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 113 del 2018. Dal 2010 in poi si è assistito ad un forte incremento delle decisioni che contemplavano da parte delle Commissioni la proposta di rilascio di un permesso per motivi umanitari ed in particolare nel 2012, a seguito dei provvedimenti adottati in merito alla cd "Emergenza Nord Africa", ha riguardato oltre il 70% delle decisioni positive. In questo stesso periodo, il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ha toccato il valore minimo (rispettivamente il 9,3% e il 20,4%), mentre l'anno successivo vi è stata una significativa flessione dell'umanitaria (giunta al 40%) a favore del riconoscimento della protezione internazionale (*status* rifugiato 21,4% e sussidiaria 38,7%). Dal 2014, le decisioni di protezione umanitaria aumentano nuovamente raggiungendo nel 2018 il 63,7% degli esiti positivi, così come incrementano i riconoscimenti afferenti allo status di rifugiato (20,3%) i quali superano per la prima volta il numero dei provvedimenti che riconoscono la protezione sussidiaria (che scendono al 13,7%). Nell'ultimo biennio, come abbiamo visto dai dati sui dinieghi riportati sopra, l'effetto diretto della riforma con la quale è stata soppressa l'umanitaria e contemplate forme speciali di protezione è immediatamente rinvenibile nel crollo della protezione per i richiedenti asilo dal momento in cui su 136.813 domande esaminate gli esiti positivi hanno riguardato solo 28.276 persone (20%). Ma gli effetti del "decreto sicurezza" hanno ovviamente impattato anche sulle decisioni positive le quali si sono polarizzate prevalentemente sulle forme di protezione internazionale. In particolare, se nel 2019 vi è stata un'impennata di riconoscimenti di status di rifugiato (6 su 10), nel corso dell'ultimo anno su circa 10.000 decisioni positive il numero degli *status* di rifugiato riconosciuti equivale a quello delle protezioni sussidiarie (rispettivamente 49,2% e 43%) mentre la protezione speciale è riservata al 7,8%.

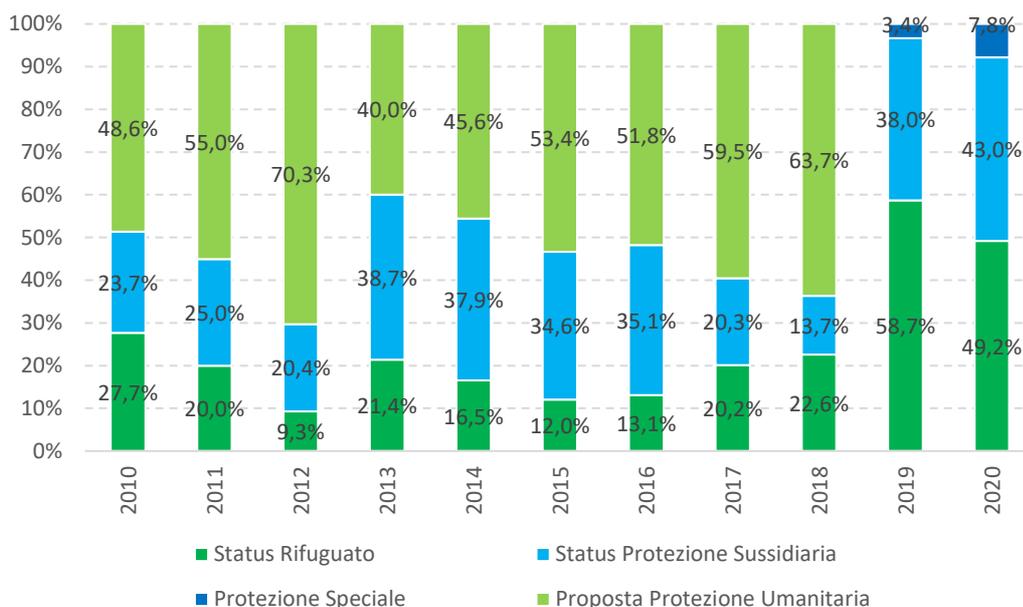
**Tabella 3 – Decisioni positive in sede amministrativa delle richieste di protezione internazionale in Italia | Anni 2010-2020**

Anni	Status Rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Protezione Speciale	Proposta Protezione Umanitaria	Totale esiti positivi
2010	2.094	1.789	-	3.675	7.558
2011	2.057	2.569	-	5.662	10.288
2012	2.048	4.497	-	15.486	22.031
2013	3.078	5.564	-	5.750	14.392
2014	3.641	8.338	-	10.034	22.013
2015	3.555	10.225	-	15.768	29.548
2016	4.808	12.873	-	18.979	36.660
2017	6.827	6.880	-	20.166	33.873
2018	7.096	4.319	0	20.014	31.429
2019	10.711	6.935	616	-	18.262
2020*	4.924	4.310	780	-	10.014

\*Dati in attesa di definitivo consolidamento.

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

**Figura 3 – Distribuzione % degli esiti positivi delle domande esaminate | Anni 2010-2020**



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno.

### 3. La protezione internazionale e la tutela giurisdizionale: ricaduta ed esiti

Il richiedente asilo, una volta che la competente Commissione territoriale si sia pronunciata sulla domanda di protezione internazionale e sia destinatario di un provvedimento negativo o di una decisione che non lo soddisfi pienamente, ha diritto di presentare ricorso giurisdizionale con il quale far valere i motivi d'illegittimità della decisione, e laddove disponibili, allegare fatti ed elementi nuovi, o non conosciuti o conoscibili al momento della decisione, nonché l'eventuale ulteriore documentazione divenuta disponibile<sup>10</sup>.

L'avvio del procedimento, disciplinato dall'art. 35 *bis* del d.lgs. 25/2008, segna il passaggio dalla fase amministrativa a quella giurisdizionale<sup>11</sup>. Fase che, a seguito delle modifiche intervenute con il d.l. n. 13/2017 conv. l. n. 46/2017, si apre e si sviluppa in maniera differente a seconda del momento in cui viene presentata l'impugnazione avversa alla decisione della Commissione Territoriale. In particolare, per i procedimenti

<sup>10</sup> Si veda Pagni I., *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, Diritti senza confini, *Questione giustizia*, 8.2.2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-giurisdizionale-in-materia-di-protezione-internazionale-tra-regole-del-processo-ed-effettivita-del-diritto-alla-protezione>

<sup>11</sup> Tale articolo è stato dapprima sostituito dall'art. 19 d.lgs. 150/2011 – secondo cui le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, fossero regolate dal rito sommario di cognizione, modificato dal d.lgs. 142/2015 - ed abrogato dalla legge 46/2017 che ha introdotto l'art. 35 *bis* d.lgs. 25/2008, disciplinante ex novo il giudizio in materia di protezione internazionale. La legge 46 ha rivisto le modalità attraverso le quali interporre un'impugnazione giurisdizionale alla decisione amministrativa sfavorevole alle istanze dei richiedenti asilo ed introdotto modi e termini nuovi di tutela. Ha istituito, presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea e previsto che le controversie siano trattate con rito camerale e con competenza collegiale. La disciplina della protezione internazionale è stata ripresa anche dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 su cui è intervenuto da ultimo il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. con l. 18 dicembre 2020, n. 173. Per un'analisi dei principali elementi di novità sul d.l. 113/2020, si rinvia a Giovannetti M., Zorzella N. (a cura), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pacini editore, 2021.

conseguenti alla definitiva entrata in vigore della disciplina di cui al d.l. 13/2017 e nei confronti di una decisione del Tribunale, non è più possibile proporre appello ma solo ricorrere in Corte di Cassazione. A differenza di coloro che rientrano nell'ambito della precedente disciplina, i richiedenti asilo che hanno impugnato in giudizio la decisione della Commissione Territoriale hanno pertanto a disposizione un grado di giudizio in meno, e, dopo l'eventuale soccombenza in primo grado, non possono godere di altre opportunità processuali per far rivalutare nel merito la decisione in quanto il giudizio è solo sulla legittimità.

Il quadro legislativo derivante dalle modifiche apportate dal decreto legge sopra richiamato, infatti, si applica alle sole cause e procedimenti giurisdizionali introdotti a partire dal 17.8.2017; le cause e i procedimenti introdotti precedentemente, invece, continuano a essere disciplinati dal modello già prima in vigore. Ciò vuol dire che, sino a quando i procedimenti giurisdizionali relativi al riconoscimento della protezione internazionale già introdotti non saranno definitivamente esauriti con una decisione giudiziale passata in giudicato, i due schemi processuali coesisteranno<sup>12</sup>.

Pertanto i dati che seguiranno, relativi ai procedimenti e agli esiti definiti in sede giudiziaria relativi alle impugnazioni *ex art.* 35 del d.lgs. n. 25 del 2008 i quali rappresentano circa il 93% delle iscrizioni complessive in materia di protezione internazionale<sup>13</sup>, saranno rappresentati esaminando i singoli gradi di giudizio e considerando le riforme processuali e sostanziali intervenute. L'analisi si concentrerà sull'arco temporale compreso tra il 01.01.2016 (primo anno attendibile di rilevazione della materia) e il 30.06.2020 (ultimo dato disponibile) ed in considerazione delle innovazioni che sono state introdotte con la legge di conversione del d.l. 13/2017, distinguendo tra il periodo successivo alla entrata in vigore della riforma (post-riforma) e quello precedente (pre-riforma).

### 3.1. I procedimenti in materia di protezione internazionale in Tribunale

Nell'intero arco temporale considerato, le richieste esaminate dalle Commissioni Territoriali sono state più di 385.528 di cui mediamente il 31% definite con il riconoscimento della protezione internazionale, mentre la percentuale dei mancati riconoscimenti nel merito (al netto degli irreperibili o altro esito) è pari al 58%. A partire dalle decisioni di mancato riconoscimento in sede di Commissione rapportate al numero dei procedimenti iscritti in Tribunale è interessante evidenziare che il tasso di impugnazione medio stimato a livello nazionale è del 94%<sup>14</sup> nell'arco dei quasi cinque anni considerati. Infatti, come può evincersi dai dati riportati nella tabella seguente, i **procedimenti iscritti** in Tribunale dal 2016 al primo semestre 2020 sono stati oltre 209.000, incrementati in particolar modo del 20% nel biennio 2018/2019 in corrispondenza con l'aumento delle decisioni di non riconoscimento rilevate a seguito

<sup>12</sup> Si veda nel dettaglio *La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione. Manuale giuridico per l'operatore*, Servizio Centrale Siproimi-ASGI, 2020, <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2019/11/La-tutela-della-protezione-internazionale-e-altre-forme-di-protezione.pdf>

<sup>13</sup> L'analisi si basa sui dati elaborati dalla Direzione Generale di Statistica del Ministero di Giustizia rispetto ai quali è stato specificato che le impugnazioni sono quelle registrate a partire dal 2016 sul registro informatizzato della cognizione civile con il codice oggetto 110032. Per i Tribunali e le Corti d'appello i dati sono stati estratti dal DataWarehouse della Giustizia Civile a partire dall'apposito codice oggetto e dagli eventi definitivi per gli esiti. Per la Corte di Cassazione i dati sono stati forniti dall'Ufficio statistico della Corte sulla base della classificazione in uso presso l'ufficio.

<sup>14</sup> Si noti che alcuni distretti ricevono un numero di iscrizioni superiore ai mancati riconoscimenti delle Commissioni Territoriali del distretto giudiziario. Ciò è attribuibile in parte a sfasamenti temporali e in parte al fatto che il richiedente può proporre impugnazione presso un Tribunale di altro distretto rispetto alla sede della Commissione Territoriale.

dell'entrata in vigore del d.l. 113/2018 (convertito in legge 132/2018) con il quale è stata soppressa la protezione umanitaria in qualità di istituto generale e “sostituita” con una enumerazione diretta a tipizzare e delimitare le ipotesi umanitarie.

I procedimenti sopravvenuti presso i Tribunali, corrispondenti a oltre il 20% del totale del contenzioso civile ordinario in termini di iscrizioni, registrano percentuali più elevate nei distretti di Milano, Roma, Bologna, Napoli, Venezia, Torino e Firenze che, cumulativamente, rappresentano più del 50% delle iscrizioni nel periodo considerato.

I procedimenti di protezione internazionale **definiti** presso i Tribunali sono stati poco più di 138.000, di cui 86.990 relativi a cause/procedimenti iscritti prima della riforma e 51.000 iscritti dopo il 17 agosto 2017. In quanto all'**esito**, nel totale del periodo, il 37,5% dei procedimenti si è concluso con un provvedimento di accoglimento ma è interessante osservare come valori significativamente più elevati risultino presenti nei distretti di Firenze (76%), Genova (74%), Roma (60,2%), Palermo (59%), Trento e L'Aquila<sup>15</sup>. Al contrario, percentuali di accoglimento molto più basse della media nazionale si riscontrano nei Tribunali di Catanzaro (8%), Reggio Calabria (12%), Brescia (20%), Potenza (21%), Milano, Torino e Venezia. Infine, per quanto riguarda il numero di procedimenti **pendenti**, alla data del 30.6.2020, risultano 87.413 e in merito alla distribuzione delle pendenze per anno di iscrizione si conferma il peso elevato dei procedimenti iscritti nel 2019 i quali rappresentano oltre il 60% delle pendenze totali.

**Tabella 4 – Procedimenti in materia di protezione internazionale iscritti, definiti e pendenti in Tribunale, anni, 2016- primo semestre 2020**

Procedimenti	2016	2017	2018	2019	I semestre 2020	Totale al 30.6.2020
Definiti in Commissione territoriale	91.102	81.527	95.576	95.060	22.621	385.886
<b>Dinieghi</b>	<b>51.170</b>	<b>42.700</b>	<b>56.002</b>	<b>61.588</b>	<b>10.858</b>	<b>222.318</b>
% dinieghi	56%	52%	59%	65%	48%	58%
<b>Nuovi procedimenti iscritti Tribunali</b>	<b>47.075</b>	<b>41.797</b>	<b>48.348</b>	<b>60.172</b>	<b>11.763</b>	<b>209.155</b>
% impugnazioni su dinieghi delle Commissioni territoriali	92%	98%	86%	98%	109%	94%
<b>Procedimenti definiti</b>	<b>14.255</b>	<b>35.572</b>	<b>41.928</b>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<b>138.002</b>
% Accoglimento Tribunale						37,5%
<b>Pendenti</b>						<b>87.413</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

<sup>15</sup> Si precisa che dalla elaborazione curata dalla Direzione Generale di Statistica del Ministero di Giustizia sugli esiti sono stati esclusi i distretti di Perugia ed Ancona a causa della elevata percentuale di procedimenti annotata su registro informatico con una definizione generica senza specificazione dell'esito.

**Tabella 5 – Procedimenti in materia di protezione internazionale iscritti, definiti e provvedimento di accoglimento, per sede di Tribunale | Anni 2016- primo semestre 2020**

Tribunale	Nuovi Iscritti	Procedimenti definiti	Provvedimenti di accoglimento	% Accoglimenti su definiti
Ancona	7.250	5.646	-	-
Bari	9.956	9.056	2892	32%
Bologna	16.447	8.476	2634	31%
Brescia	8.765	6.614	1304	20%
Cagliari	7.033	5.824	1288	22%
Caltanissetta	3.791	4.235	1530	36%
Campobasso	3.116	3.001	937	31%
Catania	8.030	2.888	1075	37%
Catanzaro	4.533	3.671	299	8%
Firenze	12.432	7.320	5555	76%
Genova	6.731	3.291	2435	74%
L'Aquila	5.067	3.983	2088	52%
Lecce	5.331	3.116	848	27%
Messina	604	433	157	36%
Milano	20.243	11.309	2472	22%
Napoli	15.560	10.366	4539	44%
Palermo	8.733	8.638	5065	59%
Perugia	2.813	1.831	-	-
Potenza	1.529	1.695	351	21%
Reggio di Calabria	1.517	1.034	126	12%
Roma	18.417	13.341	8173	61%
Salerno	4.213	2.415	731	30%
Torino	12.183	6.741	1504	22%
Trento	2.668	1.218	649	53%
Trieste	6.501	2.666	690	26%
Venezia	15.692	9.194	2111	23%
<b>Totale</b>	<b>209.155</b>	<b>138.002</b>	<b>50.672</b>	<b>37,5%</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

### 3.2. I procedimenti in materia di protezione internazionale in Corte d'Appello

La disciplina vigente sino al 16.8.2017 – applicabile per tutti i ricorsi ex art. 35 d.lgs 25/2008 promossi entro tale data – prevedeva la possibilità di proporre appello avverso la decisione di 1° grado. Diritto soppresso, come abbiamo ricordato, dal decreto legge n. 13/2017, convertito con modifiche nella legge n. 46/2017, per i giudizi proposti a partire da 180 giorni successivi all'entrata in vigore dello stesso (dunque dal 17 agosto 2017). Pertanto la materia in Corte d'Appello è presente ad esaurimento per i procedimenti iscritti in primo grado prima dell'entrata in vigore della riforma.

Tra inizio gennaio 2016 e fine giugno 2020, la percentuale di impugnazioni sul totale delle definizioni di primo grado risulta mediamente pari al 48%; risulta invece del 91% il tasso di impugnazione se calcolato unicamente sui rigetti in primo grado. Si tratta

di percentuali significativamente più elevate di quelle che si rilevano per i procedimenti ordinari, che è dell'ordine del 20%<sup>16</sup>.

Nel periodo considerato i procedimenti **iscritti** in Corte d'Appello risultano 39.110, la maggior parte dei quali proposti nel biennio 2017-2018 (rispettivamente 13.904 e 11.333), mentre quelli **definiti** sono stati poco più di 31.700 e a fine giugno 2020 ne risultano ancora **pendenti** oltre 8.396 di cui 1.537 attribuibili al distretto di Catania e circa 1.000, rispettivamente, al distretto di Brescia e di Napoli.

Per quanto riguarda l'**esito**, la percentuale di riforma sul totale nazionale è pari al 18% ma è necessario considerare che i ricorsi, oltre che dai richiedenti, possono provenire anche dalla parte pubblica. I distretti di Trieste (40%), Campobasso (40%), Milano (38%) e Potenza (31%) hanno percentuali di riforma significativamente superiori al dato nazionale, mentre al contrario Messina, Venezia, Genova e Perugia registrano valori molto elevati di conferma del giudizio espresso in primo grado (superiori al 90%).

**Tabella 6 – Procedimenti in materia di protezione internazionale iscritti, definiti e pendenti in Corte d'Appello, anni 2016 - primo semestre 2020**

Procedimenti	Totale al 30.6.2020
<i>Nuovi procedimenti iscritti Corte d'appello dal 2016 al 30.6.2020</i>	<b>39.110</b>
% impugnazioni sul totale delle definizioni in Tribunale	48%
% impugnazioni su rigetti in Tribunale	91%
<i>Procedimenti definiti dal 2016 al 30.6.2020</i>	<b>31.707</b>
% Riforma	18%
% Conferma	82%
<i>Pendenti</i>	<b>8.396</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

### 3.3. I procedimenti in materia di protezione internazionale in Corte di Cassazione

Il ricorso per Cassazione è un giudizio di legittimità che viene promosso allorché si ritenga che il Giudice del merito non abbia interpretato correttamente la norma della quale si chiede l'applicazione. È uno strumento, dunque, che consente di impugnare, solo per vizi formali, le sentenze pronunciate dal Giudice di merito, essendo esclusa una rivalutazione del merito della questione.

La disciplina, come evidenziato in precedenza, ha subito una modifica ad opera della legge n. 46/2017, in quanto l'art. 35-bis d.lgs. 25/2008, da essa introdotto, prevede che il ricorso per Cassazione possa essere proposto entro 30 gg. dalla comunicazione di deposito della decisione del Tribunale (soppresso l'appello). Pertanto i dati afferenti ai

<sup>16</sup> Szego B., *Le impugnazioni in Italia: perché le riforme non hanno funzionato?*, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale n. 61, Banca d'Italia, 2008; Ministero della Giustizia, *Relazione tecnica sulle piante organiche delle Corti di Appello Metropolitane: Roma, Napoli e Milano*, Fascicolo dei dati statistici, 2017, [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/piante\\_organiche\\_magistratura\\_statistiche2017\\_corti\\_metropolitane.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/piante_organiche_magistratura_statistiche2017_corti_metropolitane.pdf)

procedimenti della Corte suprema saranno considerati nel loro complesso ma anche necessariamente analizzati tenendo conto dei regimi processuali che inevitabilmente ancora oggi coesistono.

I **procedimenti sopravvenuti** in Cassazione da gennaio 2016 a giugno 2020 sono stati quasi 21.000, il 76% dei quali iscritti nel corso del biennio 2018-2019. L'enorme crescita dei ricorsi in materia di protezione internazionale pare essere strettamente correlata all'eliminazione del grado di appello ad opera del d.l. n. 13 del 2017. Ciò risulta evidente nel fatto che i nuovi procedimenti iscritti i quali erano 163 nel 2016 risultano passati a 5.766 nel 2018 e a oltre 10.000 nel 2019 aggravando pesantemente la situazione del giudizio di legittimità e rappresentando quasi un quarto del carico civile. Nel 2020, anche a causa dell'emergenza pandemica che ha investito il nostro Paese e non solo, è stata registrata una complessiva diminuzione del contenzioso di nuova iscrizione, che ha riguardato in particolare la materia della protezione internazionale (-33% tra 2019 e 2020)<sup>17</sup>.

Più dettagliatamente, articolando l'analisi in considerazione del periodo *pre* e *post* riforma, i procedimenti *iscritti* presso la Corte di Cassazione provenienti dalle Corti di Appello a partire dal 2016 mostrano un andamento crescente nel tempo e risultano 9.112 a giugno 2020. La percentuale di impugnazione rispetto alle definizioni delle Corti di appello risulta mediamente pari al 28% e i ricorsi provengono in particolare dai distretti di Venezia, Ancona, Milano e Bologna mentre una percentuale minima (inferiore all'1%), dalle Corti di appello di Messina, Campobasso, Catania, Lecce, Palermo, Reggio Calabria, Salerno e Trento.

Per quanto riguarda i procedimenti iscritti presso la Corte di Cassazione provenienti dai Tribunali sono stati 11.572 nel periodo osservato e oltre la metà dei quali iscritti nell'anno 2019. A livello territoriale, considerando il totale dei ricorsi presentati, il distretto di Ancona e Milano rappresentano circa l'11% ciascuno, Venezia, Bologna e Campobasso circa l'8% e Napoli il 7%. Altri distretti presentano invece una percentuale molto più bassa, come ad esempio Catania (0,7%), Firenze (0,6%), Genova (0,3%), Palermo (0,7), Reggio Calabria (0,4). La percentuale di impugnazione rispetto alle definizioni dei Tribunali è risultata, dal 2017 al primo semestre del 2020, mediamente del 23% a livello nazionale, mentre quella calcolata sulle sole decisioni di rigetto è pari a circa il 35%. I Tribunali di Trento, Potenza, Campobasso, Messina presentano un tasso di impugnazione sopra la media nazionale; di converso i Tribunali di Bari, Palermo, Catanzaro e Cagliari registrano un tasso altamente al di sotto della stessa.

---

<sup>17</sup> Si veda la *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2020 del Primo Presidente Pietro Curzio*, [https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Corte\\_Suprema\\_Cassazione-Relazione\\_2021\\_Primo\\_Presidente.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Corte_Suprema_Cassazione-Relazione_2021_Primo_Presidente.pdf)

**Tabella 7 – Procedimenti in materia di protezione internazionale iscritti in Corte di Cassazione provenienti dalle Corti d'Appello, anni 2016 - primo semestre 2020**

<i>Nuovi procedimenti iscritti Cassazione</i>						
	2016	2017	2018	2019	I semestre 2020	Totale
<i>Nuovi iscritti pre-riforma Corte d'appello-Cassazione</i>	<b>163</b>	<b>808</b>	<b>2.362</b>	<b>3950</b>	<b>1829</b>	<b>9.112</b>
% impugnazioni su definizioni in Corte d' appello						<b>28%</b>
<i>Nuovi iscritti post-riforma Tribunale-Cassazione</i>	-	<b>78</b>	<b>3.404</b>	<b>6080</b>	<b>2.010</b>	<b>11.572</b>
% impugnazioni su definizioni in Tribunale						<b>22,7%</b>
% impugnazioni su rigetti del Tribunale						<b>35,2%</b>
<i>Totale complessivo nuovi procedimenti iscritti Cassazione</i>	<b>163</b>	<b>886</b>	<b>5.766</b>	<b>10.030</b>	<b>3.839</b>	<b>20.684</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

**Tabella 8 – Procedimenti in materia di protezione internazionale iscritti in Corte di Cassazione provenienti dai Tribunali, 17.8.2017 – 30.6. 2020**

Tribunale di provenienza	Procedimenti iscritti provenienti dai Tribunali						% impugnazione su definizioni Tribunale	% impugnazione su rigetti Tribunale
	2017	2018	2019	I semestre 2020	Totale	% sul totale		
Ancona	3	392	740	215	1.350	11,7%	40,7%	
Bari		45	169	37	251	2,2%	7,2%	
Bologna		160	506	250	916	7,9%	29,4%	
Brescia	1	244	394	81	720	6,2%	27,2%	
Cagliari	2	77	70	34	183	1,6%	13,5%	
Caltanissetta		112	137	16	265	2,3%	19,7%	
Campobasso		417	401	93	911	7,9%	46,6%	
Catania		37	37	6	80	0,7%	11,3%	
Catanzaro		44	130	58	232	2,0%	11,5%	
Firenze		2	36	34	72	0,6%	4,1%	
Genova		7	23	9	39	0,3%	2,5%	
L'aquila		16	133	61	210	1,8%	11,8%	
Lecce		125	253	115	493	4,3%	32,5%	
Messina		5	88	44	137	1,2%	33,8%	
Milano	1	400	789	125	1.315	11,4%	36,4%	
Napoli	28	296	378	134	836	7,2%	31,1%	
Palermo		21	33	23	77	0,7%	3,7%	

Perugia		74	134	40	248	2,1%	27,7%	
Potenza		29	79	31	139	1,2%	88,5%	96,5%
Reggio Calabria			20	22	42	0,4%	8,2%	20,5%
Roma	5	236	340	132	713	6,2%	13,4%	45,1%
Salerno		5	84	39	128	1,1%	14,2%	20,1%
Torino	9	370	327	77	783	6,8%	27,2%	43,6%
Trento	27	42	97	14	180	1,6%	29,1%	80,0%
Trieste	1	83	90	87	261	2,3%	24,0%	27,6%
Venezia	1	165	592	233	991	8,6%	29,8%	42,0%
<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>3.404</b>	<b>6.080</b>	<b>2.010</b>	<b>11.572</b>	<b>100%</b>	<b>22,7%</b>	<b>35,2%*</b>

\*Nel calcolo del tasso di impugnazione rispetto ai rigetti del Tribunale (iscritti in Cassazione/rigetti in Tribunale) vengono esclusi i Tribunali di Ancona e Perugia poiché per una grande quantità di procedimenti è stata annotata su registro informatico una definizione generica senza specificazione dell'esito.

Fonte: elaborazioni della Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa su dati Corte Suprema di Cassazione

**I procedimenti complessivamente definiti** presso la Corte di Cassazione da gennaio 2016 al primo semestre 2020 sono stati 7.443: oltre la metà provenienti dalle Corti di Appello (rispetto ai quali il tasso di accoglimento medio è risultato del 24%) e i rimanenti 3.694 dai Tribunali. Il numero dei procedimenti definiti in Cassazione provenienti dai tribunali dal 17 agosto 2017 è cresciuto nel tempo ed in particolare nel 2019 l'incremento è risultato considerevole (+642% rispetto al 2018) ed ha riguardato soprattutto i distretti di Milano (15% delle definizioni del 2019), Torino (13%), Campobasso (12%) e Ancona (11%). La percentuale media di accoglimento negli anni è stata pari al 21% (con percentuali più elevate per i distretti di Napoli, Torino e Trento) ma è interessante osservare che si è notevolmente ridotta negli anni, passando dal 43% del 2018 al 12% del primo semestre 2020.

Infine, il totale complessivo dei procedimenti pendenti in Cassazione al 30 giugno 2020 risultano 13.489. Rispetto a quelli provenienti dalle Corti d'Appello, pari a 5.545 procedimenti, la distribuzione delle pendenze per anno di iscrizione, conferma il peso elevato dei procedimenti iscritti nel 2019 (che rappresentano circa il 62% del totale), mentre il 33% dei pendenti è stato iscritto nel primo semestre 2020. Sono invece circa 8.000 i procedimenti pendenti in Cassazione provenienti dal Tribunale e la distribuzione delle pendenze per anno di iscrizione, conferma anche in questo caso il peso elevato dei procedimenti iscritti nel 2019 (che rappresentano circa il 68% del totale) e solamente il 7% dei procedimenti pendenti a fine giugno 2020 risultava essere iscritta da più di 18 mesi.

**Tabella 9 – Procedimenti in materia di protezione internazionale definiti in Corte di Cassazione, anni 2016 - primo semestre 2020**

<i>Procedimenti definiti per anno/anni</i>						
	2016	2017	2018	2019	I semestre 2020	Totale
<i>Procedimenti definiti Pre-riforma Corte d'appello-Cassazione</i>						3.749
% accoglimento						24%
<i>Procedimenti definiti Post-riforma Tribunale-Cassazione</i>		16	241	1.788	1.649	3.694
% accoglimento		44%	43%	26%	12%	21%
<i>Totale complessivo procedimenti definiti</i>						7.443
<i>Procedimenti pendenti per anno di iscrizione</i>						
	2013-2016	2017	2018	2019	I semestre 2020	Totale
<i>Procedimenti pendenti Pre-riforma Corte d'appello-Cassazione</i>	14	11	275	3416	1829	5.545
<i>Procedimenti pendenti Post-riforma Tribunale-Cassazione</i>	10	2	521	5388	2023	7.944
<i>Totale complessivo procedimenti pendenti Cassazione</i>						13.489

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

## Conclusioni

I dati e le analisi riportate nelle pagine precedenti ci consentono di avviare una prima riflessione sulle tendenze in atto e su quanto le riforme che hanno interessato il diritto alla protezione internazionale ne abbiano reso ancor più incerto il perimetro della tutela.

A partire da un riepilogo e dalla sintesi dei dati osservati tra gennaio 2016 e giugno 2020, possiamo innanzitutto osservare che su 385.886 domande esaminate nelle Commissioni territoriali solo ad un terzo dei richiedenti è stata riconosciuta, in sede amministrativa, una qualche forma di protezione (124.723). Nello stesso periodo di riferimento, l'alto tasso di impugnazioni (soprattutto presso i giudici di merito) verso le decisioni delle Commissioni, ha portato all'iscrizione di 268.937 nuovi procedimenti presso gli uffici giudiziari. Quelli definiti sono stati 177.140 di cui oltre un terzo con un dispositivo di accoglimento/riforma. Seguendo la traiettoria degli esiti e tracciando il passaggio dalla fase amministrativa a quella giurisdizionale, possiamo, dunque, ragionevolmente pensare che siano state complessivamente 182.000 le persone alle quali è stato riconosciuto un titolo volto alla protezione e tutela nell'arco di tempo considerato (il 47,3% dei casi esaminati in Commissione). Se a questi, applicando i tassi registrati nel periodo considerato, volessimo aggiungere una stima sugli oltre 143.000 casi che risultavano pendenti al 30 giugno 2020, potremmo giungere a ipotizzare che coloro i quali giungeranno ad avere un titolo di soggiorno per protezione e dintorni, saranno il 59% (ovvero 6 su 10) anche all'esito delle relative impugnazioni giurisdizionali. Questo significa che sulle 385.886 domande esaminate in sede di Commissione territoriale dal 2016 al 2020, circa 157.000 persone risulteranno comunque prive di un permesso a soggiornare regolarmente in Italia e costrette, verosimilmente, a vivere in condizioni di vulnerabilità e

precarietà socio-economica, anche a seguito e conclusione dell'iter amministrativo e giurisdizionale.

Purtroppo, in base ai dati relativi agli ultimi anni, questo rischio di maggior precarizzazione legato ai non riconoscimenti è andato aumentando a seguito dell'abolizione del permesso umanitario e anche probabilmente a causa del "minor approfondimento concesso dalla soppressione del doppio giudizio di merito in un procedimento con specifiche peculiarità probatorie"<sup>18</sup>. Infatti, disaggregando per periodo di riferimento, pre e post riforme (d.l. 13/2017 e d.l. 113/2018), possiamo evidenziare che vi è stata una diminuzione sia delle decisioni positive in sede amministrativa (da un 41% prima del 2017 al 25% nel triennio successivo) sia dei tassi di accoglimento/riforma in sede giurisdizionale. In particolare, si è passati dal 41% di accoglimenti dei ricorsi in Tribunale (pre 2017) ad un tasso del 31,2% successivamente al 2017. Stessa tendenza per ciò che riguarda la Cassazione, ove si registrava il 24% degli accoglimenti relativi ai procedimenti iscritti dalle Corti di Appello ed ora il tasso di accoglimenti relativi a quelli giunti dai Tribunali risulta del 21%.

Altri effetti, più o meno direttamente collegati alle riforme richiamate, riguardano necessariamente l'aumento dei procedimenti afferenti alla protezione internazionale in sede giudiziaria nonché la dilatazione dei tempi di definizione delle controversie. In merito alla prima questione, vi è stato un aumento dei procedimenti iscritti presso i Tribunali ma in particolare si è registrato una "sovrarappresentazione" del contenzioso dinanzi alla Corte di Cassazione conseguente all'eliminazione dell'appello nei confronti del provvedimento reso all'esito del primo grado di giudizio<sup>19</sup>. Come richiamato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, l'impoverimento della qualità del giudizio di merito privato della seconda valutazione ha avuto ricadute pesanti per la Cassazione in termini di sovraccarico dei giudizi di Cassazione e in termini di riduzione delle garanzie di accurato esame dei fatti, in quanto "il filtro più corretto e conforme a un innalzamento della qualità complessiva del giudizio, è costituito da un giudizio di appello svolto bene"<sup>20</sup>.

Anche l'obiettivo dichiarato di riformare il processo ai fini di renderlo rapido e giungere ad una più immediata definizione dello status del richiedente è purtroppo naufragato.

Dai dati relativi alle pendenze è ragionevole sostenere che permane il nodo in merito ai tempi del procedimento amministrativo (dalla formalizzazione della domanda mediante compilazione, davanti alle questure, del Modello C3, al tempo di attesa prima dell'audizione davanti alla Commissione territoriale), ma soprattutto risulta ancor più evidente quello rappresentato dai tempi giudiziari di definizione delle cause promosse avverso le decisioni negative della protezione internazionale. L'oggettiva impossibilità di rispettare i tempi per la definizione delle controversie che dovrebbe, in base all'art. 35 *bis*

---

<sup>18</sup> Sul punto si veda Neri L., Guariso A., *op. cit. supra*.

<sup>19</sup> I ricorsi in materia di protezione internazionale erano 374 nel 2016, sono passati a 1.089 nel 2017, 6.026 nel 2018, 10.366 nel 2019 e 6.935 nel 2020. Questi i dati diffusi dal primo presidente della Corte di cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021.

<sup>20</sup> "Quanto ai provvedimenti impugnabili, negli ultimi anni si è delineata una tendenza a saltare il giudizio di appello, prevedendo il solo rimedio del ricorso per cassazione contro sentenze emesse in unico grado. È una scorciatoia, che probabilmente prende atto dei ritardi che si formano nell'ambito rappresentato dalla fase dell'appello ed è resa possibile per il fatto che il giudizio di appello non è costituzionalizzato, ma determina un impoverimento della qualità del giudizio di merito, privato della seconda valutazione, e determina conseguenze pesanti per la Cassazione, perché cresce a dismisura il numero dei ricorsi e dilaga il tentativo di introdurre surrettiziamente questioni di merito in sede di giudizio di legittimità", si veda Curzio P., Primo Presidente della Corte di Cassazione, discorso in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 [https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Corte\\_Suprema\\_Cassazione-Sintesi\\_2021\\_Primo\\_Presidente.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Corte_Suprema_Cassazione-Sintesi_2021_Primo_Presidente.pdf)

d.lgs. 25/2008, intervenire entro 6 mesi dal deposito del ricorso/impugnazione, è rappresentata dal 42% dei procedimenti pendenti al 30 giugno 2020 in Corte d'Appello iscritti nel 2018, dal 64% di quelli in sede di Tribunali iscritti nel 2019, o dal 69% di procedimenti iscritti in Cassazione nel 2019 e ancora oggi in attesa di essere definiti. Come sappiamo, i termini dei 6 mesi non è perentorio, ma è indiscutibile che il limbo nel quale versano i richiedenti in attesa della definizione dello *status* giuridico, crea difficoltà e incertezze sul proprio percorso sociale di integrazione lavorativa e sociale e ne condiziona l'interazione con le opportunità presenti sul territorio.

In conclusione, un primo sommario bilancio relativo a quanto avvenuto intorno alla protezione internazionale in questi ultimi anni, ci porta a sostenere che le tutele nei confronti dei richiedenti asilo abbiano assunto perimetri sempre più incerti e che raramente siano stati oggetto di attenzione in quanto soggetti attivi del proprio destino.