

## Riconosciuti e “diniegati”: dietro i numeri le persone

di *Monia Giovannetti*

Leggere i numeri consente di ricostruire, forse più di quanto non facciano le storie, l'umanità che essi raccontano. Fare luce sui numeri, riavvicinare la rappresentazione alla realtà, restituisce alla verità la centralità che dovrebbe avere quando si parla delle vite delle persone, troppo spesso usate per alimentare un dibattito pubblico asfittico e fomentare, talvolta, lo scontro sociale. Nel tentativo di restituire una fotografia nitida del sistema asilo, si cercherà di ripercorre l'evolversi del 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, connettendoli, con i principali cambiamenti avvenuti nel quadro normativo di riferimento. Al fine di completare il viaggio lungo la dorsale del sistema asilo ci si soffermerà, infine, sulle tempistiche dei procedimenti amministrativi, nonché sui tempi ed esiti dei procedimenti giudiziari afferenti la protezione internazionale (impugnazioni ex art. 35 d.lgs 25/2008).

*Alì dagli Occhi Azzurri  
uno dei tanti figli di figli,  
scenderà da Algeri, su navi  
a vela e a remi. Saranno  
con lui migliaia di uomini  
coi corpicini e gli occhi  
di poveri cani dei padri  
sulle barche varate nei Regni della Fame. Porteranno con sé i bambini,  
e il pane e il formaggio, nelle carte gialle del Lunedì di Pasqua  
Porteranno le nonne e gli asini, sulle triremi rubate ai porti coloniali  
Sbarcheranno a Crotone o a Palmi  
a milioni, vestiti di stracci,  
asiatici, e di camice americane.(...).*

Pier Paolo Pasolini, *Profezia*, in *Poesia in forma di rosa*, 1964

### Introduzione

Pier Paolo Pasolini, come pochi altri prima e dopo di lui, ha saputo ascoltare il suo tempo, coglierne l'essenza più profonda, nascosta e allungare il suo sguardo profetico sino ai giorni nostri. Un esempio della forte attualità del pensiero pasoliniano lo ritroviamo proprio nella poesia *Alì dagli Occhi Azzurri*, ove con più di trent'anni di anticipo, si prevede l'esodo dall'A-

frica verso l'Italia e l'Europa di giovani che arrivano dal Sud del Mediterraneo e si imbarcano ad Algeri guidati da Alì, un arabo con gli occhi azzurri. E questi milioni di giovani portano con sé il “germe della Storia antica” e si dirigono verso un mondo dove sta per iniziare la Nuova Storia.

Mai come ora la lettura e la visione di Pasolini può esserci utile per interpretare il presente e indicare la strada da percorrere per cogliere il senso dei fenome-

ni che attraversano la nostra società. Gli spostamenti umani e le migrazioni caratterizzano da sempre la storia del genere umano, a partire da quel gruppo di uomini e donne che dall'Africa orientale cominciò l'avventura che ci ha portato, attraverso la storia, ai giorni nostri. Migrare, perché obbligati a farlo o più semplicemente per migliorare la propria condizione, rappresenta una motivazione forte per un nuovo inizio, per costruire qualcosa di nuovo altrove. Siamo un continente in declino e Pasolini, già negli anni sessanta, vedeva nei ragazzi che sarebbero "sbarcati" sulle nostre coste, una iniezione di significato/senso per la nostra democrazia. Un Paese vecchio come il nostro, un continente vecchio come quello europeo, può trovare nuove motivazioni, nuova linfa per costruire il proprio futuro, a partire dai tanti giovani che scelgono di radicarsi nelle nostre città. L'arrivo e la presenza di nuovi italiani, nuovi europei, di diversa origine, ci consente di capire se le strutture alla base della nostra democrazia funzionano o se hanno smesso di rappresentare, come dice la nostra Costituzione, quella promessa di un mondo migliore alla quale nel dopo guerra tutti hanno creduto. La reazione della nostra società, degli apparati dello Stato, delle singole persone e dei gruppi politici e sociali, organizzati e non, all'arrivo di queste persone, ci consente, infatti, di vedere più chiaramente qual'è lo stato della nostra democrazia. E come chiaramente sosteneva Sayad «riflettere sull'immigrazione (...) significa interrogare lo Stato, i suoi fondamenti, i suoi meccanismi interni di strutturazione e di funzionamento»<sup>1</sup>.

L'intera questione legata ai migranti forzati in Italia è stata a lungo ignorata dalle politiche pubbliche, ma da circa un decennio il tema delle migrazioni e dei migranti è diventato terreno di strumentalizzazioni, mistificazioni e banalizzazioni. In un clima generale di forte ostilità verso gli stranieri, in cui si è giunti a rievocare "l'invasione dei clandestini", citando dati privi di fondamento e distortendo quelli esistenti, sembra necessario oggi più che mai, partire dai dati e dai numeri per dare corpo ed evidenza alle donne e uomini che sono fuggiti dai loro Paesi di origine e sono giunti in Italia.

Pertanto l'analisi che si cercherà di sviluppare nel corso delle pagine che seguiranno, ripercorre l'evol-

versi del fenomeno dei richiedenti asilo in Italia negli ultimi vent'anni. Attraverso i dati ufficiali, proveremo a ricomporre i frammenti di un quadro composito, fatto di arrivi di migranti, di richiedenti protezione internazionale e decisioni assunte dalle Commissioni territoriali competenti, connettendoli, per quanto possibile, con i principali cambiamenti avvenuti nel quadro normativo di riferimento. Nel paragrafo conclusivo, verrà, inoltre, dedicato uno sguardo alle tempistiche dei procedimenti amministrativi, nonché ai tempi ed esiti dei procedimenti giudiziari afferenti alla protezione internazionale (impugnazioni *ex art. 35 d.lgs 25/2008*).

## 1. L'arrivo dei migranti via mare e le domande di protezione internazionale

L'Italia, da oltre vent'anni, si confronta con il fenomeno delle migrazioni internazionali strettamente connesse alle gravi crisi umanitarie che si sono succedute nel tempo facendo sempre di più, della nostra Penisola, un Paese di arrivo di persone alla ricerca di protezione e asilo. Una situazione che ci ha reso testimoni di una umanità in fuga da guerre, conflitti, persecuzioni, e spesso, contestualmente dalle crisi ambientali o dal mancato accesso alle risorse, che ha trovato in alcuni Paesi europei, ed in particolare in Italia, il luogo di primo approdo.

Dopo un primo consistente numero di sbarchi di migranti (albanesi e kosovari) nel corso degli anni novanta<sup>2</sup>, con punte di 50mila nel 1999, tra il 2000 e il 2007 gli arrivi sulle coste italiane si sono presentati con un flusso costante riguardando, mediamente, 23.000 persone all'anno. Dal 2008 al 2013 l'andamento degli sbarchi diviene invece instabile, riflettendo, da un lato, le condizioni politiche-economiche e sociali dei Paesi di origine dei migranti e dall'altro le politiche del Governo italiano nel contrastare gli arrivi. In questo arco di tempo, se la prima emergenza "sbarchi" che l'Italia si è trovata ad affrontare è stata nel 2008 con l'arrivo di quasi 37.000 persone in fuga da conflitti e carestie in Somalia, Eritrea, Nigeria, nel biennio successivo si è invece registrato un calo degli

1. A. Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2002, pp. 369-370.

2. Il 7 marzo del 1991 arrivarono nel porto di Brindisi, a bordo di navi mercantili e di imbarcazioni di ogni tipo, 27mila migranti albanesi i quali fuggivano dalla crisi economica e politica nella quale versava il Paese. Qualche mese dopo, l'8 agosto 1991 attraccò nel porto di Bari il mercantile "Vlora" partito da Durazzo con ventimila persone a bordo. Fu il secondo grande sbarco in Puglia. Sei anni più tardi, nel 1997, si è verificata una seconda ondata migratoria a causa del fallimento della maggior parte delle società finanziarie nazionali che aveva condotto il Paese alla miseria. E poco dopo, la terza ondata migratoria degli albanesi è avvenuta a seguito della guerra del Kosovo (1998-1999), quando lasciarono il loro Paese chiedendo asilo politico come cittadini Kosovari. Si veda K. Barjaba, Z. Dervishi, L. Perrone, *L'emigrazione albanese: spazi, tempi e cause*, in "Studi Emigrazione", XXIX (1992), n. 107, p. 525; Orkida Mehillaj, *L'immigrazione albanese in Italia. Profili sociologici e politiche di controllo*, 2010, [www.altrodiritto.unifi.it/rivista/2010/mehillaj/index.htm](http://www.altrodiritto.unifi.it/rivista/2010/mehillaj/index.htm).

arrivi imputabile in particolare al «*Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione*» stipulato con la Libia di Gheddafi, che mirava a contrastare l'immigrazione intensificando i controlli alle frontiere e i respingimenti in mare, per i quali peraltro l'Italia è stata condannata dalla Corte europea per i diritti umani<sup>3</sup>.

Nel 2011, l'esodo da Tunisia, Egitto e Libia, a seguito degli eventi che hanno caratterizzato la cosiddetta Primavera araba e portato alla caduta dei regimi autocratici, il nostro Paese affronta un nuovo e consistente flusso di arrivi via mare (cd. emergenza Nord Africa). Sono state circa 63.000 le persone sbarcate, la metà delle quali di nazionalità tunisina e l'altra metà composta sostanzialmente da lavoratori cittadini di altri Paesi africani, perlopiù del Corno d'Africa, in fuga dalla Libia a causa della guerra civile. Dopo solo un anno di arrivi sotto la media, il manifestarsi e riacutizzarsi di conflitti vecchi e nuovi in numerosi territori del Nord Africa e del vicino Medio Oriente portano, nel corso del 2013, all'arrivo di 43.000 migranti, metà dei quali provenienti dall'Eritrea e dalla Siria.

Nel periodo 2014-2017, ove si è aperta una nuova fase di flussi migratori verso l'Europa<sup>4</sup>, l'Italia ha accolto sulle proprie coste oltre 600.000 migranti, ovvero più di quanti ne siano arrivati nei precedenti 20 anni. Se complessivamente coloro che hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne dell'Europa nello stesso periodo temporale sono stati oltre 2.800.000, è interessante tenere presente che il 22% è giunto in Italia percorrendo la rotta del Mediterraneo centrale ed in particolare nel 2017 gli sbarcati in Italia hanno costituito il 70% di tutti gli arrivi via mare in Europa<sup>5</sup>.

In questi ultimi quattro anni, infatti, sono state mediamente oltre 150.000 le persone giunte sulle coste italiane attraverso gli sbarchi ed in particolare oltre 170.000 nel 2014, 153.842 nel 2015 e oltre 181.000 nel 2016 (ovvero +18% rispetto al 2015), di cui quasi 26.000 minori stranieri non accompagnati. Nel 2017, seppur il numero di *migranti sbarcati sulle coste italiane* nel secondo semestre sia diminuito (-34%) a seguito degli accordi con la Libia<sup>6</sup>, le persone arrivate via mare sono comunque state circa 120.000,

3. La Grand Chamber della Corte europea dei diritti umani ha stabilito, nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (sentenza del 23 febbraio 2012), che il respingimento verso Tripoli dei 24 ricorrenti (appartenenti ad un gruppo di circa 200 persone, molti somali e eritrei come i ricorrenti stessi respinti il 6 maggio 2009) operato dalle navi militari italiane costituisce violazione dell'art. 3 (tortura e trattamento inumano) della Convenzione europea dei diritti umani, perché la Libia non offriva alcuna garanzia di trattamento secondo gli standard internazionali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e li esponeva anzi ad un rimpatrio forzato. Inoltre la Corte ha condannato l'Italia per violazione del divieto di espulsioni collettive e per non aver offerto loro alcuna effettiva forma di riparazione per le violazioni subite. Si veda: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Hirsi-Jamaa-e-altri-c-Italia-illegali-i-respingimenti-verso-la-Libia-del-2009/249>; A. Di Pascale, *La sentenza Hirsi e altri c. Italia: una condanna senza appello della politica dei respingimenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2012.

4. Negli ultimi 4 anni a livello internazionale si è assistito all'acuirsi e cronicizzarsi di molte situazioni di guerra, tanto che si contano attualmente 37 conflitti in atto e 11 situazioni di crisi. Tali scenari di guerra, oltre a causare morte e distruzione, provocano la fuga di un numero tanto maggiore di persone quanto più lungo e cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani. Nel corso degli ultimi due decenni, la popolazione globale di persone costrette a fuggire e cresciuta ad un tasso molto elevato, passando dai 33,9 milioni nel 1997 ai 65,9 nel 2016. Questo incremento si è in gran parte concentrato tra il 2012 e il 2015, dovuto soprattutto al conflitto in Siria. Tuttavia, anche altri conflitti hanno contribuito all'aumento del numero totale di persone in fuga nel mondo, in Paesi quali l'Iraq e lo Yemen, così come in Stati dell'Africa sub-sahariana, come il Burundi, la Repubblica Centrafricana, la Repubblica democratica del Congo, il Sud Sudan e il Sudan. Negli ultimi anni si è verificato un aumento sostanziale del numero di migranti forzati, passati da circa 1 persona costretta a fuggire su 160 di un decennio fa, ad un rapporto attuale di 1 persona su 113. A livello europeo, seppur la ricaduta sia minima se confrontata ai numeri di rifugiati e richiedenti asilo presenti in altri contesti territoriali quali Turchia, Pakistan e Libano, i richiedenti protezione internazionale sono stati quasi 4.000.000 dal 2014 al 2017. Per un approfondimento si rinvia ai *Rapporti annuali sulla protezione internazionale in Italia* realizzati dal 2014 da Anci, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello Sprar in collaborazione con Unhcr ([www.cittalia.it/images/file/1%20Rapporto%20protezione%20internazionale%202017.pdf](http://www.cittalia.it/images/file/1%20Rapporto%20protezione%20internazionale%202017.pdf)).

5. Nel corso degli ultimi quattro anni, l'assenza di canali di ingresso sicuri e legali, ha spinto in particolare coloro che fuggono dal proprio Paese di origine a percorrere rotte sempre più rischiose verso l'Europa ed in particolare ad utilizzare quelle del Mediterraneo (centrale ed orientale). Nonostante si sia assistito ad una diminuzione significativa di coloro che, nel corso dell'ultimo anno, hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne dell'Europa, ovvero 204.718 a fronte dei 551.000 del 2016 e ancor più del 1.822.33 del 2015, nel 2017 la maggior parte degli arrivi (oltre 119.000 persone sbarcate) si sono concentrati in buona parte nel Mediterraneo centrale seguendo la rotta storica che negli anni passati aveva luoghi di partenza multipli nell'Africa Settentrionale ora concentrati perlopiù in Libia (si veda a tal proposito il rapporto annuale di Frontex, *Risk Analysis for 2018*). A tal proposito è necessario segnalare che seppur gli arrivi via mare in Italia, provenienti principalmente dalla Libia, siano drasticamente diminuiti dal luglio 2017, secondo un nuovo rapporto pubblicato dall'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (Unhcr), che illustra il cambiamento dei modelli dei flussi, i pericoli che molti affrontano durante il viaggio sono aumentati. In particolare il viaggio verso l'Italia si è dimostrato sempre più pericoloso e il tasso di mortalità tra coloro che partono dalla Libia è stato di 1 decesso ogni 29 persone nel 2017 e di 1 su 14 nei primi mesi del 2018. Si veda: UNHCR, *The Desperate Journeys report*, April 2018; <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>.

6. L'Italia, dall'inizio del 2016, in "sintonia" all'approccio europeo delineato dall'Agenda per l'immigrazione del 13 maggio 2015, ha avvia-

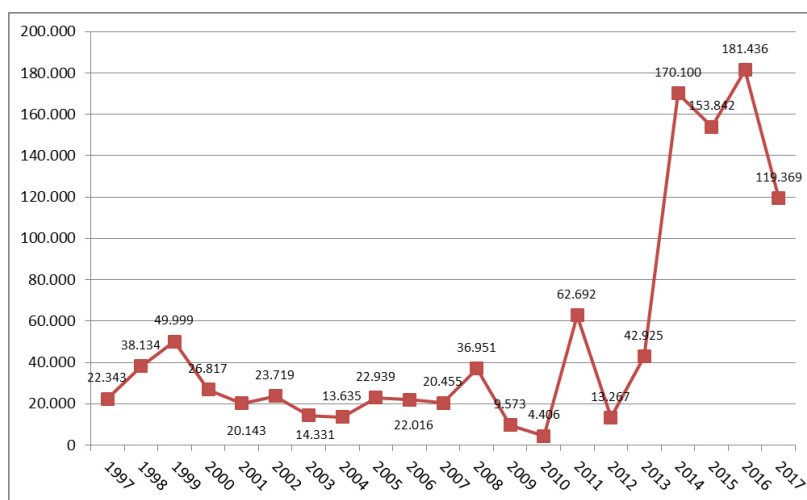
di cui oltre 15.700 minori stranieri soli (13% del totale).

La partenza delle persone che si sono messe in viaggio lungo la rotta del Mediterraneo centrale e giunte in Italia nel corso dell'ultimo anno è avvenuta quasi esclusivamente dalle coste della Libia e ha coinvolto cittadini sub sahariani, del Corno d'Africa e, seppur in misura inferiore, anche provenienti da Paesi asiatici. Si è trattato soprattutto di uomini, in prevalenza della Nigeria, Guinea, Costa d'Avorio, Bangladesh, Mali, Eritrea, Sudan, Tunisia, Marocco, Senegal. Per la sua collocazione geografica, la Sicilia, come avvenuto anche negli anni precedenti a partire dal 2011, ha rappresentato la regione nella quale è avvenuto il numero maggiore di sbarchi (circa 75.000 pari al 63% del totale). A questa, sono seguite, seppure con numeri di gran lunga inferiori, la Calabria (22.787 migranti sbarcati, pari al 20%), la Campania (6.953, pari al 6%), la Puglia (oltre 4.800, pari al 5%) e la Sardegna e (con 3.151 sbarchi), ove spesso le imbarcazioni vengono "traghettate" verso i porti che in

quel momento hanno disponibilità di attracco dalle navi di soccorso che le intercettano in mare.

Seppur la questione legata ai migranti forzati in Italia sia divenuta una costante nel dibattito e nelle politiche pubbliche solo a partire dagli arrivi consistenti del 2011, è utile ricordare che già dagli anni novanta il nostro Paese si è confrontato con un fenomeno complesso e in rapida evoluzione che ne ha condizionato e ridefinito l'immagine, da "Paese di transito" per i rifugiati a "Paese di asilo permanente". Infatti, se in un arco di quasi 40 anni, dal 1952 alla fine degli anni ottanta, i richiedenti asilo in Italia erano stati circa 130.000, perlopiù provenienti da Paesi europei<sup>7</sup>, nel decennio successivo le persone che hanno presentato domanda di asilo sono risultate di pari entità (circa 120.000). A partire dai richiedenti provenienti dall'Albania nel 1991 (oltre 21.400 su 28.400 domande complessive), agli 80.000 cd. "sfollati di guerra" provenienti dalla ex-Jugoslavia, agli oltre 20.000 iracheni che hanno, tra il '99 e il 2000, inoltrato istanza di protezione<sup>8</sup>.

**Fig. 1 - Migranti sbarcati sulle coste italiane  
Anni 1997-2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati del Ministero Interno.

to una politica di dialogo e negoziato con i Paesi africani di origine e transito dei migranti, mirata ad arrestare la cosiddetta migrazione "irregolare" e a ridurre i flussi migratori attraverso la rotta del Mediterraneo centrale. In questa direzione sono stati adottati i provvedimenti relativi ai finanziamenti concessi dal Governo italiano a Mali, Niger, Sudan al fine di aumentare la collaborazione dei due Paesi nel controllo delle loro frontiere e nelle procedure di rimpatrio dei loro cittadini, e il protocollo di intesa Italia-Libia firmato il 2 febbraio 2017 (*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*). Per un approfondimento si rinvia ai numeri monografici dedicati agli accordi di riammissione e di cooperazione di *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1-2, 3-4, 2016.

7. Si trattava principalmente di persone afferenti a Paesi europei e alcune migliaia di extraeuropei riconosciuti rifugiati in eccezione alla "limitazione geografica" in vigore fino al 31 dicembre 1989 e ritirata in base alle disposizioni del d.lgs. 416/30 dicembre 1989, poi convertito in legge 39/90. La "riserva geografica" inizialmente posta dall'Italia al momento di aderire alla Convenzione, impegnava il nostro Paese all'osservanza dell'atto solo nei confronti degli stranieri provenienti da determinati Paesi.

8. A tal proposito è necessario ricordare che risale al 1° settembre 1997 l'entrata in vigore della Convenzione di Dublino firmata dall'Italia nel 1990 la quale costituisce «una pietra miliare» in quanto stabilisce per la prima volta il principio di responsabilità permanente

Dal 2001 al 2013, sebbene le domande di asilo nel nostro Paese abbiano registrato cifre modeste (19.000 mediamente all'anno) se comparate con i Paesi del centro e nord Europa<sup>9</sup>, si sono però distinte sia per l'elevato numero di Paesi di origine coinvolti, sia per l'eterogeneità dei fattori che sono alla base dei movimenti migratori. In questi anni, agli iracheni, si sono infatti aggiunti gli eritrei, i somali e dal 2008 la composizione per provenienza è andata ulteriormente ampliandosi con coloro che provenivano dall'Afghanistan, Bangladesh, Pakistan, Costa d'Avorio, Nigeria e Ghana.

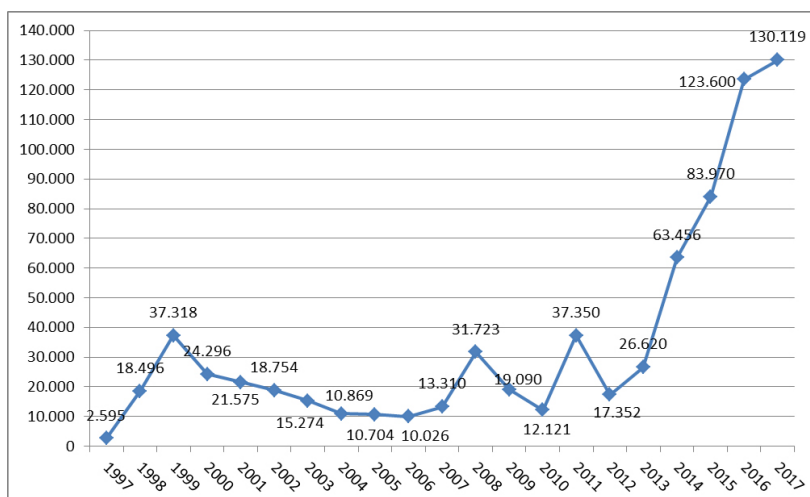
Ma è partire dal 2014 che si registra, dal punto di vista quantitativo, una vera e propria inversione di tendenza rispetto al passato. Da questo momento, contestualmente all'aumento dei migranti sbarcati in Italia, *incrementa* in maniera esponenziale il numero dei migranti che presentano la richiesta di protezione internazionale nel nostro Paese<sup>10</sup>. Ai flus-

si di richiedenti asilo provenienti dai principali Paesi coinvolti in conflitti armati tra Stati, si affiancano quelli in fuga da instabilità politica, conflitti interni (politico-civili o tra gruppi di appartenenza) o vittime delle conseguenze dei cambiamenti climatici che molto spesso hanno aggravato e acuitizzato lo stato di povertà assoluta già presente in molti Paesi.

In questi ultimi 4 anni, i richiedenti provengono nel 20% dei casi dall'Asia (Bangladesh, Afghanistan, Pakistan) ma, come vedremo dettagliatamente, nella maggior parte dei casi da diverse zone del continente africano.

Tra il 2014 e il 2016 il numero di persone che hanno fatto richiesta di protezione internazionale è raddoppiato, passando da poco più di 63.000 a 123.600 e nel corso del 2017 le istanze avanzate sono state oltre 130.000, ovvero il numero più alto registrato in Italia, più del doppio rispetto a quattro anni

**Fig. 2 - Domande di protezione internazionale presentate in Italia  
Anni 1997-2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

del Paese di primo approdo dei migranti, prevedendo, tra le altre cose, all'art. 6 che: «Se il richiedente l'asilo ha varcato irregolarmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da uno Stato non membro delle Comunità europee, la frontiera di uno Stato membro, e se il suo ingresso attraverso detta frontiera può essere provato, l'esame della domanda di asilo è di competenza di quest'ultimo Stato membro».

9. Nell'Unione europea, sia in occasione del picco di domande di asilo raggiunto nel 1992 (672 mila domande nell'Ue-15) in concomitanza con l'arrivo negli Stati membri di numerosi richiedenti asilo provenienti dall'ex Jugoslavia, sia nel 2001 (424 mila domande nell'Ue-27), le domande di asilo hanno principalmente riguardato Germania, Francia, Svezia e Inghilterra. Questo tendenza si è mantenuta anche in seguito quando le domande nell'Ue-27 sono scese a poco meno di 200 mila nel 2006 mantenendosi sotto alle 300.000 domande sino al 2012. Mentre dopo il 2012, il numero di richiedenti asilo è cresciuto a un ritmo più sostenuto, con 431 mila domande presentate nel 2013, 627 mila nel 2014, circa 1,3 milioni sia nel 2015 che nel 2016 e il numero di richieste presentate in Italia è andato aumentando raggiungendo percentuali sempre più consistenti rispetto al totale in Ue.

10. Interessante osservare a tal proposito che in questi anni, parallelamente agli sbarchi è cresciuto il numero dei migranti che hanno fatto domanda di protezione internazionale nel nostro Paese, e che attualmente è divenuta ormai la seconda motivazione di ingresso di cittadini non comunitari in Italia dopo i ricongiungimenti familiari. La crescita relativa dei permessi per asilo e protezione umanitaria negli ultimi anni è stata rapidissima: si è passati dal 3,7% del 2007 al 28,2% dei permessi di soggiorno nel 2015 ed in particolare a partire dal 2011 si è registrata una speculare contrazione di quelli per motivi di lavoro (passati dal 59% del 2007 al 9,1 nel 2015). Si veda Istat, *Permessi di soggiorno per asilo politico e protezione umanitaria*, 23 dicembre 2016.



**Tab. 1 - Principali nazionalità dei richiedenti asilo  
Anni 2010-2017**

Anno	1° Paese	2° Paese	3° Paese	4° Paese	5° Paese	Altri Paesi	Totale richiedenti
2010	Ex Jugoslavia	Nigeria	Pakistan	Turchia	Afghanistan	Altri	<b>Totale</b>
	2.249	1.632	1.115	1.020	999	5.106	<b>12.121</b>
2011	Nigeria	Tunisia	Ghana	Mali	Costa d'Avorio	Altri	<b>Totale</b>
	7.030	4.805	3.402	2.607	2.095	17.411	<b>37.350</b>
2012	Pakistan	Nigeria	Afghanistan	Senegal	Tunisia	Altri	<b>Totale</b>
	2.601	1.613	1.495	939	893	9.811	<b>17.352</b>
2013	Pakistan	Nigeria	Somalia	Eritrea	Afghanistan	Altri	<b>Totale</b>
	3.232	3.519	2.774	2.109	2.056	12.930	<b>26.620</b>
2014	Nigeria	Mali	Gambia	Pakistan	Senegal	Altri	<b>Totale</b>
	10.040	9.692	8.477	7.064	4.615	23.568	<b>63.456</b>
2015	Nigeria	Pakistan	Gambia	Senegal	Bangladesh	Altri	<b>Totale</b>
	18.174	10.403	8.022	6.386	6.056	34.929	<b>83.970</b>
2016	Nigeria	Pakistan	Gambia	Senegal	Costa d'Avorio	Altri	<b>Totale</b>
	27.289	13.510	9.040	7.723	7.419	58.619	<b>123.600</b>
2017	Nigeria	Bangladesh	Pakistan	Gambia	Senegal	Altri	<b>Totale</b>
	25.964	12.731	9.728	9.085	8.680	63.931	<b>130.119</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

fa e 6 volte in più rispetto al 2013<sup>11</sup>. Il percorso di asilo riguarda anche coloro che percorrono vie terrestri o aeree (ad esempio chi proviene dall'Ucraina) ma in modo prevalente i migranti che giungono via mare, infatti nella maggioranza dei casi il richiedente è originario del continente africano (in oltre 7 casi su 10) e di sesso maschile (84%), seppur si sia registrato un sensibile aumento di domande presentate da donne (passando dall'11,5% del 2015 al 16% del 2017). Con riferimento all'età, la fascia prevalente è quella che va dai 18-34 anni (77%) seguita da quella 35-64 anni (11%). Per quanto attiene alla provenienza, nel 2017, i primi cinque Paesi di origine dei richiedenti asilo sono Nigeria (25.964), Bangladesh (12.731), Pakistan (9.728), Gambia (9.085), Senegal (8.680) e Costa d'Avorio (8.374), che nel complesso corrispondono ad oltre il 57% del totale, seguiti da Guinea, Mali, Ghana ed Eritrea. Quasi otto richiedenti su dieci provengono da questi 10 Paesi, rispetto ai quali si aggiunge che, in termini assoluti, si è registrato un incremento nel numero di istanze inoltrate rispetto all'anno precedente, ad eccezione di coloro che giungono da Pakistan (-28%), Eritrea (-27%) e

Nigeria (-5%). I Paesi di provenienza che hanno invece subito l'incremento più significativo nel 2017 sono stati il Bangladesh (+87%), la Guinea (+29%) e il Mali (+20%). A questo proposito è inoltre interessante aggiungere che nel corso dell'ultimo anno si è registrato un aumento nel numero di domande da parte di coloro che giungono dalla Siria (+43% tra il 2016 e 2017, da 1.590 a 2.270), dalla Sierra Leone (+80%, da 610 a 1.099), Kosovo, Georgia e Venezuela.

Infine, se, come abbiamo visto, le persone in fuga che nel 2017 hanno complessivamente chiesto asilo in Italia sono risultate il 5,4% in più rispetto al 2016, per quanto riguarda i minori giunti soli in Italia l'aumento è stato del 65% (da 5.930 a 9.782). I *minori stranieri non accompagnati* che nel corso del 2017 hanno presentato domanda di protezione internazionale sono stati 9.782 (pari al 7,5% del totale dei richiedenti), il numero più alto registrato nel corso degli anni. La stragrande maggioranza proviene dal continente africano (86%), è di sesso maschile (93%) e rientra nella fascia d'età 14-17 anni (99%). Il *trend* delle richieste di asilo presentate nel

11. È utile evidenziare che l'andamento registrato nel primo semestre 2017 è stato di forte crescita ma da luglio, parallelamente al brusco rallentamento degli sbarchi, è iniziato il calo delle domande di protezione che hanno portato ad un aumento complessivo a fine anno di lieve entità ovvero pari al +5,4% rispetto al 2016.

periodo 2008-2017 da questo particolare segmento dei flussi migratori alla ricerca di protezione e tutela, mostra nettamente due fasi: la prima, fino al 2013, è caratterizzata da un andamento di crescita costante ed equilibrato con numeri che non superano le 1.000 domande presentate; la seconda vede, a partire dal 2014, un forte e progressivo aumento di richieste fino a raggiungere il valore massimo di quasi 10.000 domande nel 2017. Così come riscontrato nel biennio precedente, nell'ultimo anno preso in esame la nazionalità prevalente dei minori è quella gambiana (21% del totale), seguita a larga distanza da quella nigeriana (12%), bengalese (11%) senegalese e maliana (rispettivamente 8%).

### 1.1. I migranti che arrivano via mare ma non presentano domanda di protezione internazionale

Un aspetto interessante che si ritiene utile evidenziare a completamento della fotografia sin qui tratta, riguarda un segmento significativo di “*potenziali richiedenti*” che non ha presentato la domanda di protezione una volta sbarcato in Italia. Analizzando congiuntamente i dati relativi al numero di richieste presentate alle Commissioni territoriali e il numero di sbarchi sulle coste italiane nell'arco temporale compreso tra il 1997-2017, si registra infatti un sostanziale sincronismo nell'andamento, ma un decisivo disallineamento tra il numero di coloro che hanno avanzato l'istanza di protezione (728.618) e quanti sono sbarcati (1.069.092). Complessivamente, in questi ultimi 20 anni, solo il 68% delle persone giunte via mare ha presentato domanda di asilo e seppur le attività di fotosegnalamento ed identifi-

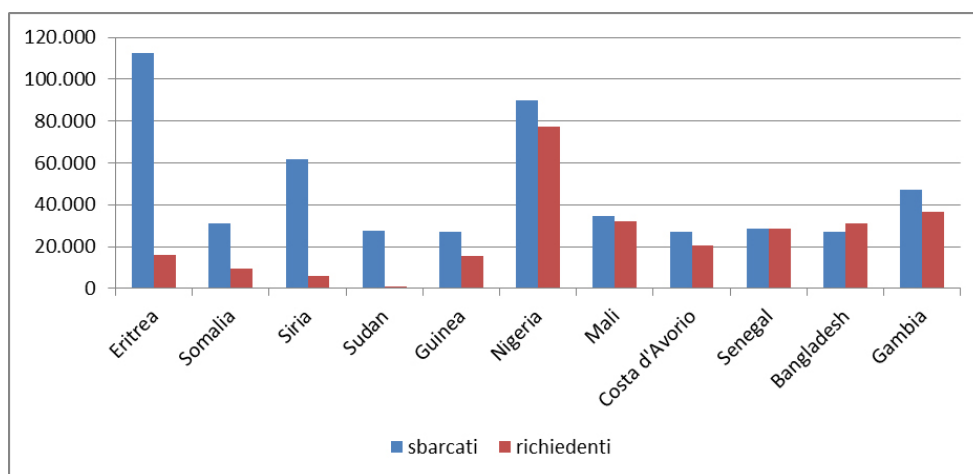
cazione, in particolare dal 2015, siano risultate relativamente “coerenti” con il numero dei migranti sbarcati, lo “scarto” tra persone giunte via mare e istanze presentate non accenna a cambiare in maniera sostanziale, soprattutto in merito ad alcune nazionalità<sup>12</sup>.

Per far luce su tale circostanza è necessario prendere in considerazione il dato relativo agli sbarcati e ai richiedenti in relazione ai rispettivi Paesi di provenienza concentrando la nostra attenzione sugli ultimi sei anni. Se la geografia delle provenienze via mare verso l'Italia appare infatti ben consolidata – e particolarmente connotata da flussi di cittadini africani, assai più che di asiatici – la percentuale delle richieste d'asilo pervenute in questi ultimi anni in Italia sul numero degli sbarcati per nazionalità cambia invece a seconda del Paese di provenienza. Da questo punto di vista il numero di *eritrei* sbarcati sul territorio nazionale dal 2012 al 2017 (113.000), è stato molto superiore al numero di cittadini di tale nazionalità che hanno richiesto protezione in Italia nel medesimo periodo: quasi 16.000 (14%). Così come, a fronte di circa 35.000 *somali* poco più di 9.500 ha avanzato richiesta di protezione internazionale. Ma in particolare le richieste da parte di *siriani* nello stesso arco temporale sono state incredibilmente esigue: anche in questo caso poco più di 5.800, rispetto a un totale di oltre 62.000 giunti in Italia via mare nello stesso lasso di tempo (9%). Similmente, infine, a fronte di circa 30.000 *sudanesi* “sbarcati” in Italia in poco più di 1.000, ovvero meno del 4%, ha presentato domanda d'asilo.

L'evidenza che emerge dall'analisi di questi dati è che, da un lato, per la quasi totalità degli immi-

12. Con la Circolare n. 41807 del 29 dicembre 2015 il Ministero dell'interno forniva indicazioni circa il monitoraggio dell'attribuzione della qualificazione giuridica ai migranti giunti via mare. Nella Circolare viene spiegato come, alla data del 1 ottobre 2015, l'Italia aveva presentato alla Commissione europea un programma strutturato (*Roadmap* italiana) circa le modalità con le quali, anche in ottemperanza alle indicazioni contenute nell'Agenda europea per la Migrazione, l'Italia si impegnava ad affrontare l'afflusso di migranti sul territorio nazionale. Per questo motivo, si sottolinea nella Circolare, sono state aperti gli *hotspot* in prossimità dei luoghi di sbarco dei migranti. All'interno di queste strutture, prosegue la «con il supporto di rappresentanti delle agenzie europee e delle competenti organizzazioni internazionali, si procede, dopo l'identificazione ed il fotosegnalamento, ad assegnare ai migranti un'appropriata qualificazione giuridica, al fine di avviarli successivamente alle pertinenti strutture di destinazione». Nel caso in cui i migranti vengano invece fatti sbarcare presso porti diversi, in cui non è stato allestito un *hotspot* e quindi non sarebbe possibile attivare la procedura sopra descritta, dovranno essere comunque sottoposti alle attività di identificazione e fotosegnalamento presso le Questure di destinazione (secondo quanto previsto dalla circolare 400/A/1.308/0031828 del 24 settembre 2015 e dalla circolare 400/A/1.308/0028197 del 25 settembre 2014). Per questo motivo la Circolare, anche nell'ottica del monitoraggio dell'effettiva attività di identificazione e di fotosegnalamento operata in Italia, dispone che le Questure interessate o destinatarie di migranti provenienti da uno sbarco, comunichino al Servizio immigrazione della Direzione centrale il numero dei migranti loro assegnati e successivamente al Servizio immigrazione, entro il termine di 72 ore, l'avvenuto fotosegnalamento e «*la definizione giuridica attribuita ad ognuno dei migranti provenienti dalle località di sbarco giunti nella rispettiva provincia a seguito dei piani di riparto*». A tal proposito si vedano inoltre «*Standard Operating Procedures (Sop) applicabili agli hotspot italiani*» redatte dal Ministero dell'interno nel 2016. Sulle criticità e l'assenza di una sufficiente copertura normativa del sistema hotspot, per ragioni di spazio e pertinenza si rimanda alla folta letteratura di riferimento, in questa sede ci si limita a segnalare il rapporto europeo della Commissione Juri del Parlamento europeo, *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, maggio 2016. ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL\\_STU%282016%29556942\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU%282016%29556942_EN.pdf)) e la *Relazione di minoranza sull'approccio hotspot nell'ambito del sistema di identificazione ed accoglienza*, della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, presentata dal deputato Erasmo Palazzotto.

**Fig. 3 - Confronto tra domande di protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali e sbarcati per le principali nazionalità Anni 2012-2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

grati siriani o del Corno d'Africa – dall'Eritrea, dalla Somalia, al Sudan – il nostro Paese è il primo approdo verso una migrazione finale in altri Paesi europei, mentre, dall'altro lato, risulta diverso l'orientamento dei cittadini degli Stati dell'Africa centro-occidentale (Nigeria, Gambia, Mali, Senegal, ecc.), i quali, quasi nella totalità dei casi fanno richiesta d'asilo in Italia una volta arrivati. Ciò sembra valere anche per molte persone provenienti da Ghana, Costa d'Avorio, Guinea, rispetto alle quali il rapporto tra "sbarcati" e richiedenti asilo è molto vicino alla parità<sup>13</sup>.

Tutto questo ci porta a fare una prima considerazione di merito, ovvero che il dibattito in corso, che vede nel divario tra sbarcati e domande di asilo una ragione per sostenere che vi sia mediamente una consistente percentuale di "non aventi diritto" alla richiesta di protezione internazionale, sia lontano dalla realtà. Come dimostrato dai dati riportati sopra, seppur i tassi di presentazione della domanda di alcune nazionalità che entrano in misura massiccia via mare (non potendo giungere in altro modo per cercare di raggiungere subito altre mete europee d'asilo), siano mediamente intorno all'8% (e tra i sudanesi, come tra i siriani, non superiori al 5%) sono proprio questi ovvero gli eritrei, i siriani, i somali e sudanesi che hanno – come ci dimostrano i dati europei nonché quelli

che analizzeremo di seguito relativi agli esiti – generalmente maggiori "credenziali" di riconoscimento di protezione internazionale.

## 2. Gli esiti delle domande di protezione internazionale ed i procedimenti amministrativi pendenti

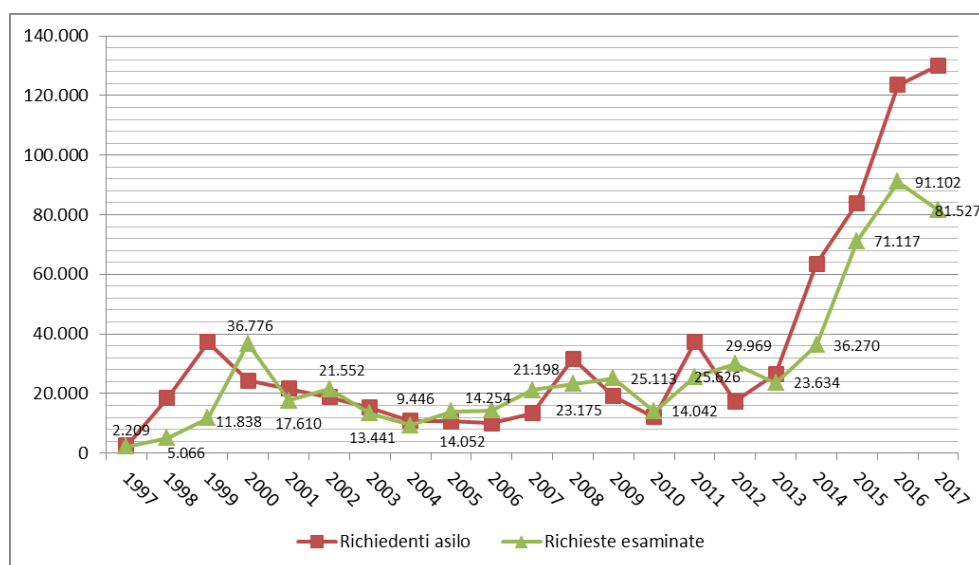
L'analisi diacronica relativa agli esiti delle domande esaminate dalle Commissioni territoriali mette in luce diversi aspetti rilevanti. Il primo dal quale partire riguarda *l'incremento dei provvedimenti amministrativi adottati*, aumentati, nel susseguirsi degli anni, in maniera significativa e seguendo 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 2016, passando da 36mila a 90mila decisioni (+151%). Mentre nel corso dell'ultimo anno, seppur i provvedimenti adottati siano stati oltre 81.000 si è, contrariamente al passato, registrata una flessione delle decisioni assunte (-10,5% rispetto al 2016)<sup>14</sup>.

13. A. Menonna, *Differenti approcci alla richiesta di asilo in Italia per principali nazionalità allo sbarco*, Ismu, gennaio 2017.

14. A tal proposito è interessante anticipare che l'attività delle Commissioni territoriali nei primi mesi quattro mesi del 2018 ha registrato un incremento significativo del +21% se raffrontato al numero dei procedimenti amministrativi definiti nello stesso periodo, ovvero 28.981 rispetto a 23.985 del 2017.



**Fig. 4 - Domande di protezione internazionale presentate e richieste esaminate  
Anni 1997-2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

Il secondo aspetto, assai più rilevante, sul quale ci si vuole soffermare riguarda la *natura delle decisioni*. In primo luogo, a partire dalle *decisioni di non riconoscimento*, dal 97 al 2002, i dinieghi “secchi” sfioravano il 74%, mentre dall’entrata in vigore della legge n. 189 del 2002<sup>15</sup>, 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 provvedi-

menti assunti nell’ambito della cd. Emergenza nord Africa)<sup>16</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 rigettata dalla competente Commissione territoriale, i dinieghi, al netto dei rigetti per irreperibilità, sono aumentati diventando la maggioranza degli esiti ed in particolare, nell’ultimo biennio (2016-2017), quasi 6 domande esaminate su 10 hanno ricevuto un esito negativo. Infatti nel corso del 2017 gli esiti nega-

15. Con la legge 189, nel settembre del 2002 è stato approvato un corposo intervento legislativo in modifica della previgente normativa in materia d’immigrazione, contenente al suo interno disposizioni attinenti il diritto di asilo (procedura e accoglienza). Quanto all’aspetto procedurale, l’art. 1 *quater* ha istituito le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e ne ha determinato la composizione, il funzionamento e le modalità di esame. Da quel momento, la Commissione nazionale non è più quindi preposta, come in precedenza, all’esame delle domande, bensì svolge una funzione di indirizzo e coordinamento delle diverse Commissioni territoriali, nonché di formazione e aggiornamento dei suoi componenti, di raccolta di dati statistici oltre che poteri decisionali in tema di revoche e cessazione dello *status* concessi (art. 1-*quinquies* dl 416/1989, introdotto dalla legge 189). Quanto alle decisioni adottabili dalle Commissioni, vi è la possibilità di valutare l’esistenza delle condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell’art. 5 comma 6 d.lgs 286/98. Inoltre la legge 189/2002 prevede che i servizi di assistenza e di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati siano svolti principalmente dagli enti locali, disciplinando all’art. 32 un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) che permetta agli enti locali di accogliere nell’ambito dei servizi di accoglienza da essi apprestati i richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza, prevedendo (forme di sostegno finanziario apprestate dal Ministero dell’interno e poste a carico di un fondo *ad hoc* (Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo) istituito dal successivo articolo 1-*septies* e prevedendo l’attivazione (ad opera del Ministero dell’interno) e l’affidamento, mediante convenzione, all’Anci di un servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza (commi 4-6).

16. A causa del conflitto nel territorio libico e dell’evoluzione degli assetti politico-sociali nei Paesi della fascia del Maghreb e in Egitto si è accentuato nei primi mesi del 2011 lo sbarco in Italia di persone alla ricerca di protezione e a seguito di ciò 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.

**Tab. 2 - Domande presentate, esaminate e dinieghi  
Anni 1997-2017**

Anno	Domande presentate (a)	Domande esaminate (b)	Dinieghi complessivi (c=d+e)		Dinieghi secchi (d)		Dinieghi per irreperibilità (e)	
	Nr.	Nr.	Nr.	V.p. (c/b)	Nr.	V.p. (d/b)	Nr.	V.p. (e/b)
1997	2.595	2.209	1.707	77,3	1.707	77,3	0	0,0
1998	18.496	5.066	3.523	69,5	3.523	69,5	0	0,0
1999	37.318	11.838	9.489	80,2	9.489	80,2	0	0,0
2000	24.296	36.776	32.799	89,2	32.785	89,1	14	0,0
2001	21.575	17.610	12.880	73,1	9.258	52,6	3.622	20,6
2002	18.754	21.552	18.605	86,3	5.515	25,6	13.090	60,7
2003	15.274	13.441	10.130	75,4	2.943	21,9	7.187	53,5
2004	10.869	9.446	5.268	55,8	2.958	31,3	2.310	24,5
2005	10.704	14.052	8.520	60,6	5.378	38,3	3.142	22,4
2006	10.026	14.254	7.701	54,0	4.419	31,0	3.282	23,0
2007	13.310	21.198	9.094	42,9	5.056	23,9	4.038	19,0
2008	31.723	23.175	10.136	43,7	9.219	39,8	917	4,0
2009	19.090	25.113	12.860	51,2	11.193	44,6	1.667	6,6
2010	12.121	14.042	5.218	37,2	4.698	33,5	520	3,7
2011	37.350	25.626	13.470	52,6	11.131	43,4	2.339	9,1
2012	17.352	29.969	6.455	21,5	5.259	17,5	1.196	4,0
2013	26.620	23.634	9.175	38,8	6.765	28,6	2.410	10,2
2014	63.456	36.270	14.217	39,2	13.122	36,2	1.095	3,0
2015	83.970	71.117	41.503	58,4	37.400	52,6	4.103	5,8
2016	123.600	91.102	54.254	59,6	51.170	56,2	3.084	3,4
2017	130.119	81.527	46.992	57,6	42.700	52,4	4.292	5,3

Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

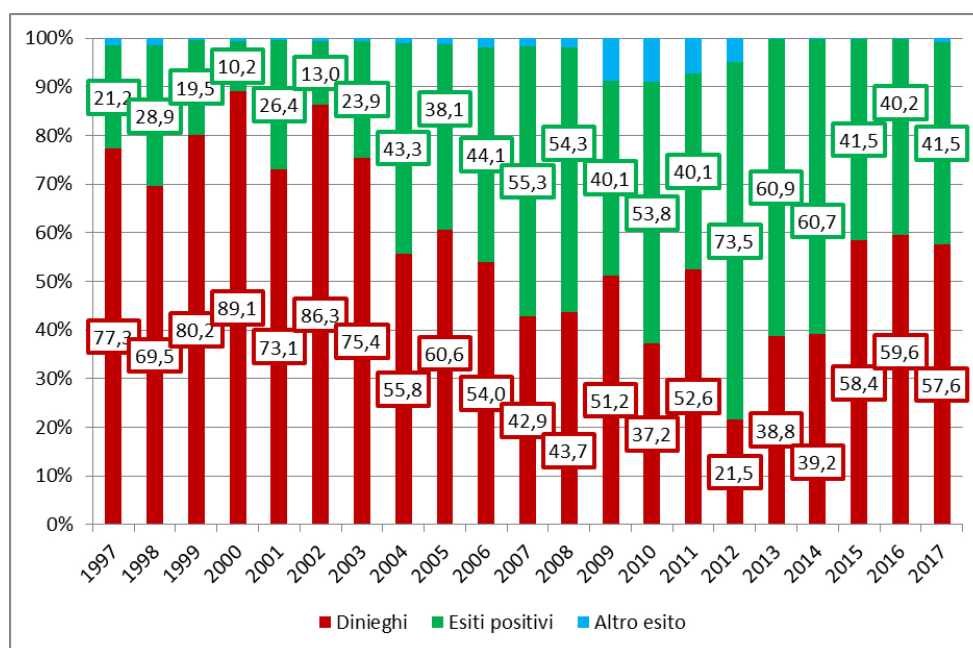
tivi hanno riguardato i due terzi delle istanze prese in esame: per quasi 47.000 persone le Commissioni territoriali hanno ritenuto non sussistessero i requisiti per riconoscere una qualche forma di protezione. In secondo luogo, a completamento della questione relativa ai dinieghi, è interessante osservare che sino al 2003 i rigetti per irreperibilità hanno riguardato un segmento significativo di persone raggiungendo punte del 61% delle decisioni assunte (2002). Un fenomeno che inizia a registrarsi dal 2001 e ha riguardato in particolare persone provenienti dall'Iraq, la Turchia (prevalentemente kurdi) e dall'ex Jugoslavia.

Dal 2004, momento nel quale il sistema nazionale di accoglienza si definisce ulteriormente a seguito dell'adozione del d.lgs 140/2005,<sup>17</sup> i rigetti per irreperibilità si riducono della metà e sino al 2007 sono stati mediamente il 22%. Ma l'inversione di tendenza si avrà a partire dal 2008, contestualmente con lo strutturarsi della procedura in materia di asilo (con l'entrata in vigore del d.lgs n. 251/2007-decreto qualifiche e del d.lgs n. 25/2008 -decreto procedure) e a seguito dell'adozione dei provvedimenti finalizzati all'ampliamento dei posti nell'ambito del sistema di accoglienza<sup>18</sup>, quando il numero dei di-

17. Con il d.lgs 30 maggio 2005, n. 140, *Attuazione della direttiva 2003/9/Ce che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, si prevede che l'accoglienza dei richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza sia disposta preferibilmente presso i servizi attivati dagli Enti locali e, in caso di indisponibilità, nei Centri di identificazione o nei Centri di accoglienza allestiti ai sensi della legge 563/1995 (legge Puglia). Agli interessati è rilasciato il permesso di soggiorno e qualora dopo sei mesi non sia stata adottata la decisione sulla domanda di asilo, il permesso di soggiorno era rinnovato per sei mesi e consentiva di svolgere attività lavorativa.

18. Nel corso del 2008 ai 2.541 posti di accoglienza messi a disposizione dagli Enti locali afferenti alla rete Sprar con le risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa), vennero aggiunti 1.847 posti di accoglienza con risorse straordinarie del Ministero dell'interno, sia come ampliamento di progetti già finanziati che di progetti ammessi *ex novo* alla rete. Inoltre, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 25 luglio 2008, lo stato di emergenza decretato per fronteggiare l'eccezionale afflusso di cittadini non comunitari giunti irregolarmente in Italia, ed inizialmente previsto solo per Sicilia, Calabria e Puglia (decreto PCM14/02/2008) fu esteso a tutto

**Fig. 5 - Esiti delle decisioni sulle richieste di protezione internazionale in Italia  
Anni 1997-2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

nieghi per irreperibilità è sceso decisamente, non oltrepassando mai, nell'ultimo decennio, la soglia del 10%.

Pertanto, come mostrato nella figura sotto, i dinieghi nel loro complesso (non riconosciuti e rigetti per irreperibilità), hanno registrato un andamento altalenante, riguardando oltre la metà delle decisioni assunte sino al 2006, per poi scendere mediamente al 40% tra il 2007 e 2014, e ritornando a circa il 60% negli ultimi 3 anni.

Ciò che l'analisi temporale ci permette, infine, di aggiungere a proposito dell'andamento dei dinieghi, è che nei periodi in cui vi è stato un forte incremento sia sul fronte delle domande di protezione presentate che esaminate, contestualmente o nell'anno seguente, si è anche registrata una variazione in crescita dei non riconosciuti. In particolare, questa tendenza si è mantenuta costante nell'ultimo triennio, ove a fronte di un aumento di richieste è diminuita la proporzione di coloro che si sono visti riconosciuta una qualche forma di protezione (*status* rifugiato, sussidiaria

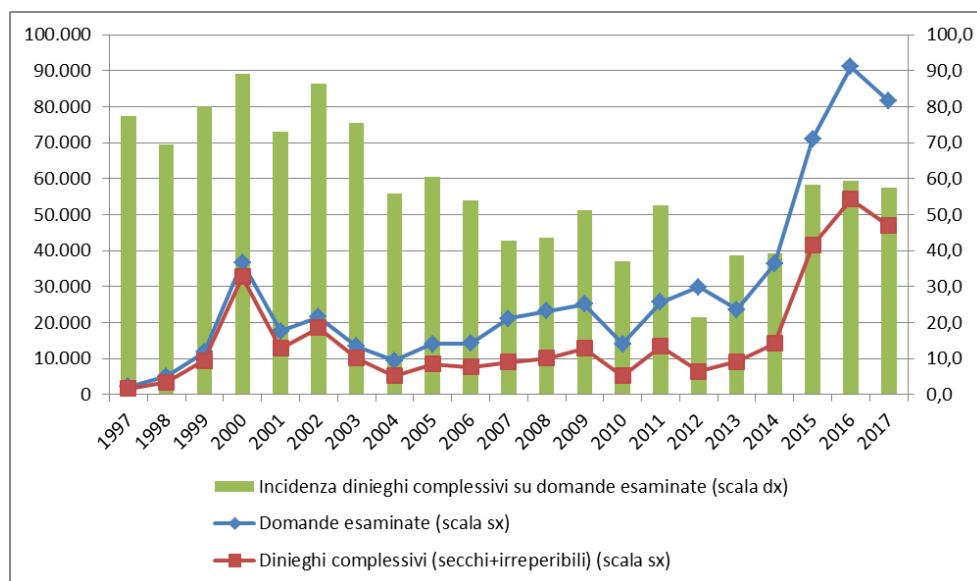
o umanitaria). Così come, dal grafico sottostante è possibile notare, che l'incidenza dei dinieghi rispetto alle domande esaminate ha subito una inversione di tendenza soprattutto a partire dal 2012, tornando ai valori registrati nel 2005.

Contestualmente, l'analisi sugli esiti positivi, evidenzia un andamento assai irregolare e significativamente condizionato, dagli interventi normativi intercorsi negli anni. Per tale ragione suddivideremo l'osservazione e l'analisi, soffermandoci su due fasi. Prima del 2007, il quadro di riferimento sul diritto di asilo prevedeva, da parte delle Commissioni preposte, il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra e la possibilità di valutare l'esistenza delle condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (ai sensi dell'art. 5 comma 6 d.lgs 286/98) qualora ricorressero «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»<sup>19</sup>. In questa prima fase, tra il 99 e 2002, lo *status* di rifugiato

il territorio nazionale e vennero potenziate le strutture governative di prima accoglienza finanziate con fondi straordinari. Infine, con ordinanza 3703 del presidente del Consiglio del 12 settembre 2008 fu data la possibilità al capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno di adottare tutti gli interventi necessari all'allestimento, all'ampliamento della disponibilità ricettiva di tali centri, anche attraverso la collaborazione dei Prefetti territorialmente competenti. Si veda [www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/Documenti/Quaderni\\_servizio\\_centrale/Rapporto\\_annuale\\_SPRAR\\_Anno\\_2008-2009.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/Documenti/Quaderni_servizio_centrale/Rapporto_annuale_SPRAR_Anno_2008-2009.pdf).

19. La Commissione territoriale può trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5 co. 6 del Tu immigrazione il quale prevede che «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di

**Fig. 6 - Decisioni di non riconoscimento della protezione internazionale (dinieghi) sulle domande esaminate Anni 1997-2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

viene riconosciuto a circa il 60% delle persone, ex jugoslavi, congolesi, kurdi e russi, alle quali è accordata una forma di protezione. Mentre dal 2003 al 2007, nella maggior parte dei casi, le Commissioni territoriali raccomandano alle Questure il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (a somali, eritrei, ex jugoslavi, romeni, nigeriani ecc). Nella seconda fase, ovvero a partire dal 2008<sup>20</sup>, a seguito delle novità introdotte dal *Decreto Qualifiche*, che introduce la previsione della forma di protezione sussidiaria<sup>21</sup>, le decisioni positive si articolano ulteriormente segnando andamenti altalenanti.

Nel biennio 2008-2009, la maggior parte degli esiti positivi ha proprio riguardato il riconoscimento della protezione sussidiaria a favore di cittadini provenienti dalla Somalia e dall'Eritrea, un quinto lo *status* di rifugiato (prevalentemente a somali ed afgani) e quasi un terzo dei casi la protezione umanitaria (a nigeriani, ivoriani, ex jugoslavi, ghanesi e afgani).

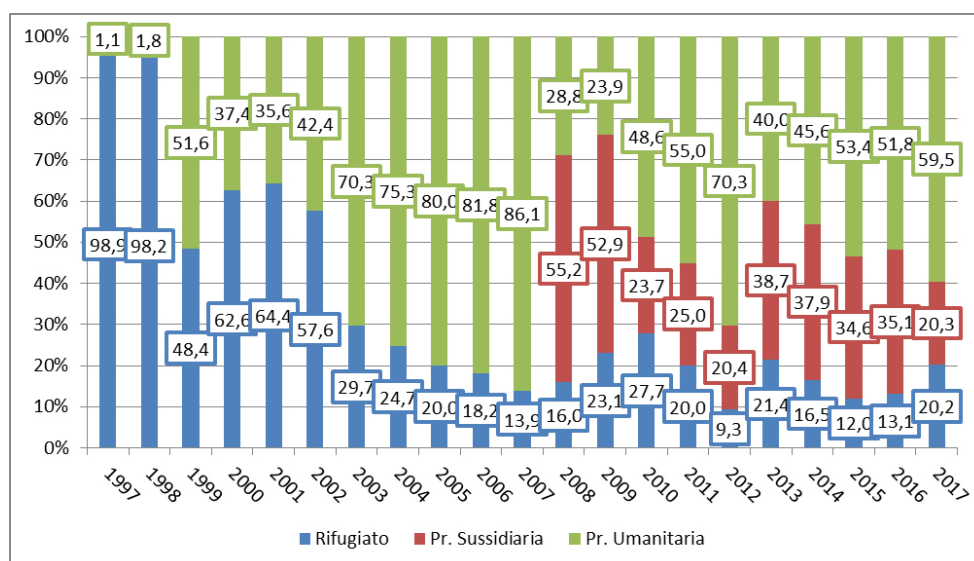
In seguito, si è assistito ad un forte incremento delle decisioni che contemplano da parte delle Commissioni la proposta di rilascio di un permesso per motivi umanitari ed in particolare nel 2012, a seguito dei

convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfa le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano».

20. In quel periodo la conformazione del diritto di asilo si completa con il recepimento di due importantissime direttive dell'Unione europea che cambiano radicalmente il quadro normativo interno in materia di asilo, ovvero la Direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/Ce recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato e di protezione sussidiaria, e la Direttiva del Consiglio 1 dicembre 2005, 2005/85/Ce recante norme minime sulle procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, recepite rispettivamente con il d.lgs n. 251/07 e con il d.lgs n. 25/08. In particolare con il decreto qualifica la dicitura "domanda di asilo" viene sostituita con "domanda di protezione internazionale", ovvero di una istanza di protezione diretta ad ottenere lo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria e in base all'art. 2, co. 1 lett. g del d.lgs 251/07, è persona ammissibile alla protezione sussidiaria colui per il quale non ci sono i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave. Sono considerati danni gravi (art. 14 d.lgs 251/07): a) La condanna a morte o all'esecuzione; b) La tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) La minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

21. Riconosciuta a quel «cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel suo Paese di origine, o nel caso di apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno».

**Fig. 7 - Decisioni positive delle richieste di protezione internazionale in Italia  
Anni 1997-2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

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%).

Infine, dal 2014, nel nostro Paese le proposte di protezione umanitaria aumentano nuovamente raggiungendo nel 2017 il 59,5% degli esiti positivi, a fronte di coloro a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato (20,2%) o la protezione sussidiaria (20,3%). In termini assoluti, su circa 81.500 mila domande esaminate, per circa 34.000 è stata riconosciuta una qualche forma di protezione (6.827 *status* di rifugiato, 6.880 protezioni sussidiarie, 20.166 protezioni umanitarie) e per la prima volta, il numero degli *status* di rifugiato riconosciuti praticamente equivale a quello delle protezioni sussidiarie. Infine, per ciò che attiene ai minori non accompagnati, nel 2017 sono state esaminate oltre 6.200 domande di asilo presentate da minori non accompagnati: a 4.405 minori è stata proposta la protezione umanitaria (71% dei casi), mentre hanno ricevuto esito negativo circa il 20% delle domande, valore molto inferiore rispetto alla media generale (58%). Il 79% dei minori soli aveva 18 anni o più al momento in cui ha ricevuto la decisione dalla Commissione, dunque giovani che hanno ottenuto uno status in età adulta a fronte di una domanda presentata da minorenni.

### 2.1. Gli esiti delle domande di protezione internazionale per nazionalità, genere ed età

L'analisi degli esiti per nazionalità di origine dei migranti che chiedono asilo e protezione, mostrano a loro volta aspetti interessanti. Da uno sguardo complessivo agli esiti per area geografica si rileva innanzitutto che i richiedenti africani, dal 2010 al 2017, sono stati “diniegati” in oltre la metà dei casi ma, negli ultimi tre anni, la percentuale è andata aumentando raggiungendo il 65%. In oltre il 23% dei casi ricevono protezione umanitaria, mentre residuale risulta il riconoscimento dello *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria. Per quelli di origine europea e americana prevale la protezione umanitaria e secondariamente, meno di un terzo, il respingimento della domanda. Mentre i richiedenti di origine asiatica, se sino a tre anni fa vedevano negata la propria domanda solo nel 30% dei casi, recentemente la metà ricevono il diniego e tra i riconosciuti la maggior parte riceve una protezione sussidiaria.

Soffermandoci ora sulle nazionalità prevalenti per richieste di asilo negli ultimi sette anni, possiamo osservare che per quanto riguarda i cittadini nigeriani richiedenti protezione, a parte il 2012, anno nel quale sono stati nel 76% dei casi esaminati destinatari di provvedimenti finalizzati al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, dal 2010 al 2017 mediamente 7 su 10 ha ricevuto un diniego. Stessa sorte, per coloro che giungono dal Pakistan, ai quali solo nella metà dei casi è stata riconosciuta una qualche forma di protezione, ed in particolare umanitaria e protezione sussidiaria,

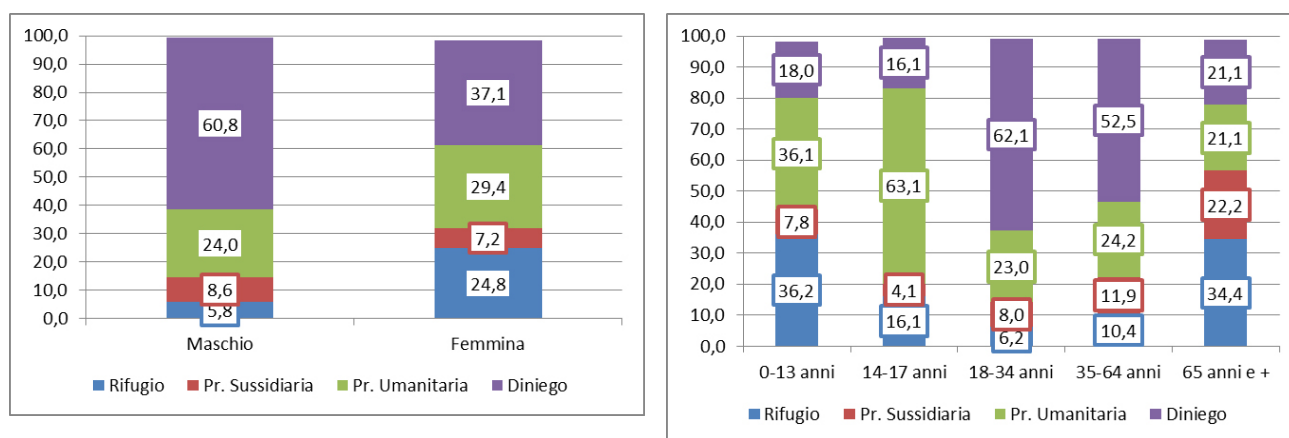


**Tab. 3 - Esiti per principali nazionalità  
Anni 2010-2017**

Anno	Principali Paesi	% Rifugiato	% Prot. Suss	% Umanitaria	% Diniego
2010	Nigeria	1,0	1,5	13,9	74,9
	Ex Jugoslavia	2,0	2,2	72,9	15,7
	Pakistan	5,6	24,1	16,6	43,1
	Afghanistan	24,0	60,9	2,9	5,7
2011	Tunisia	0,3	0,4	5,9	80,6
	Nigeria	1,1	1,5	23,0	66,5
	Pakistan	5,1	19,3	25,8	44,2
	Ghana	0,7	1,0	17,9	76,8
2012	Nigeria	1,3	2,3	76,0	18,4
	Ghana	0,6	0,9	89,0	8,2
	Mali	1,4	78,5	9,8	9,5
	Pakistan	6,5	7,5	38,9	43,4
2013	Nigeria	2,1	6,6	31,5	59,5
	Pakistan	9,4	15,0	21,9	52,9
	Afghanistan	16,2	66,7	7,9	9,2
	Mali	0,7	60,7	26,6	12,0
2014	Nigeria	2,5	14,6	28,6	54,1
	Pakistan	8,5	22,3	22,8	46,2
	Mali	0,8	7,4	43,3	48,5
	Gambia	3,6	3,0	31,1	62,3
2015	Nigeria	2,7	7,5	19,6	70,2
	Gambia	2,9	2,2	29,3	65,6
	Mali	0,7	8,5	22,6	68,2
	Pakistan	5,5	21,6	17,2	55,6
2016	Nigeria	2,8	5,1	17,5	74,5
	Pakistan	4,0	19,0	14,4	62,3
	Gambia	2,6	2,8	27,7	66,9
	Mali	0,9	22,0	23,3	53,8
2017	Nigeria	4,7	1,8	19,9	73,5
	Pakistan	3,8	11,4	16,8	67,5
	Gambia	2,1	0,9	38,0	59,0
	Bangladesh	1,4	0,3	31,0	67,1

Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

**Fig. 8 - Esiti delle richieste per genere e fasce di età dei richiedenti asilo  
Anno 2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

rispettivamente nel 20% delle decisioni, e lo *status* di rifugiato nell'8% dei casi. Per ciò che riguarda i maliani, le decisioni si sono differenziate a seconda del periodo considerato: nel biennio 2012-2013 a 7 su 10 è stata riconosciuta la protezione sussidiaria, mentre negli anni a seguire oltre la metà sono stati "diniegati" e per coloro ai quali è stata riconosciuta una qualche forma di protezione si è trattato, in misura sempre maggiore, di umanitaria. Situazione simile ma seppur con qualche variante per le persone giunte dal Ghana, rispetto alle quali nel 2011 è stato adottato prevalentemente un provvedimento di diniego (nel 77% dei casi) e riconosciuta l'umanitaria in misura residuale (18%), mentre al contrario, nel 2012, questa forma di protezione ha riguardato 9 ghanesi su 10. Le decisioni relative ai gambiani, che dal 2014 rientrano tra le principali nazionalità per numero di domande, risultano negative nel 61% dei casi esaminati, per un terzo l'umanitaria e in misura residuale sussidiaria e *status* di rifugiato (rispettivamente il 3% in media negli ultimi quattro anni). Discorso completamente inverso per gli afgani, ai quali sia nel 2000 che nel 2013, è stata riconosciuta la protezione internazionale a 8 persone su 10, con una prevalenza della forma sussidiaria (64%), ma anche lo *status* di rifugiato (20%). Soffermandoci sulle decisioni adottate nel corso dell'ultimo anno, è interessante evidenziare che i migranti provenienti da Siria, Iraq, Afghanistan, Somalia, Sudan, El Salvador ed Ucraina sono tra coloro a cui viene maggiormente riconosciuta dal nostro Paese una qualche forma di protezione ed in particolare lo *status* di rifugiato a quasi tutti i siriani, la protezione sussidiaria ad afgani, iracheni, sudanesi e somali e l'umanitaria, relativamente ai Paesi di provenienza sopra richiamati, ad ucraini e salvadoriani.

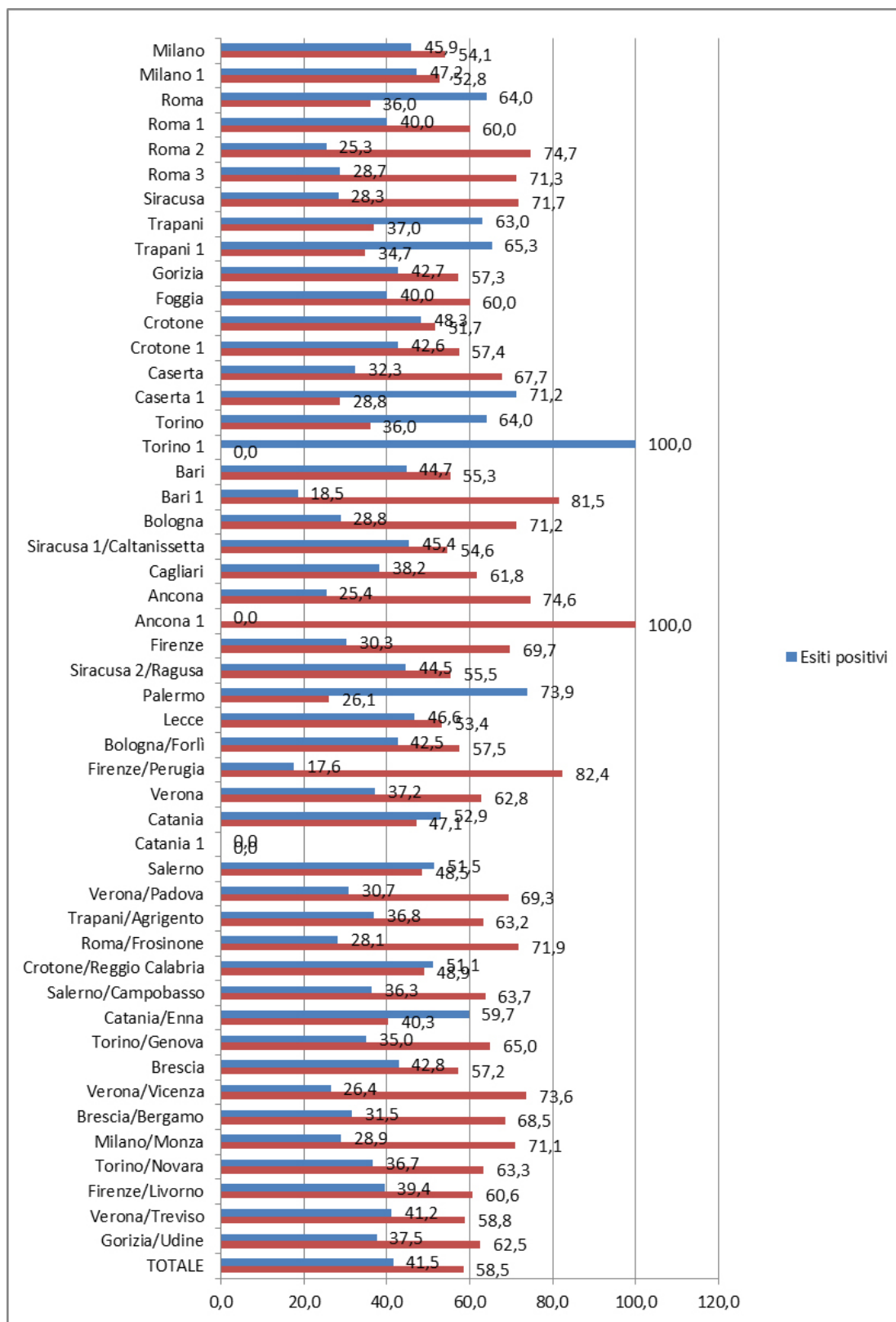
Di converso, molto elevate le percentuali di non riconoscimento per chi proviene dal Bangladesh (67%) e da altri Paesi rilevanti per numero di richiedenti asilo, ovvero Pakistan (67,5%), Senegal (71%), Nigeria (73,5%) e Gambia (59%).

Interessante rilevare che il 61% dei maschi è raggiunto da un provvedimento di non riconoscimento, il 24% dalla protezione umanitaria, un 9% dalla sussidiaria e a meno del 6% è riconosciuto lo *status* di rifugiato. Per le decisioni prese nel 2017 relative al contingente femminile, il diniego ha riguardato il 37% delle donne, la protezione umanitaria il 29%, ad un 25% è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato e al 7% la sussidiaria. Infine, anche dall'incrocio delle fasce di età con gli esiti, osserviamo differenze significative: ai minori sotto i 13 anni, in 7 casi su 10, è in pari misura riconosciuto lo *status* di rifugiato (36,2%) e la protezione umanitaria (36,1%), mentre quelli dai 14 ai 17 anni, risultano destinatari di un provvedimento relativo alla protezione umanitaria in oltre 6 casi su 10, ai quali va sommato un 16% di coloro che sono rifugiati. Così come per gli ultrasessantacinquenni, per i quali in oltre la metà dei casi vi è stato un riconoscimento della protezione internazionale (55,6%) e il 20% di umanitaria. Al contrario, è invece ciò che osserviamo nei confronti delle fasce di età centrali: la maggior parte dei giovani/adulti (18-34 anni) e quasi la metà degli adulti (35-64) sono destinatari di un provvedimento di diniego e preponderante, nei casi di esiti positivi, risulta la protezione umanitaria.

## 2.2. Gli esiti delle domande di protezione internazionale per Commissioni territoriali ed i procedimenti amministrativi ancora pendenti

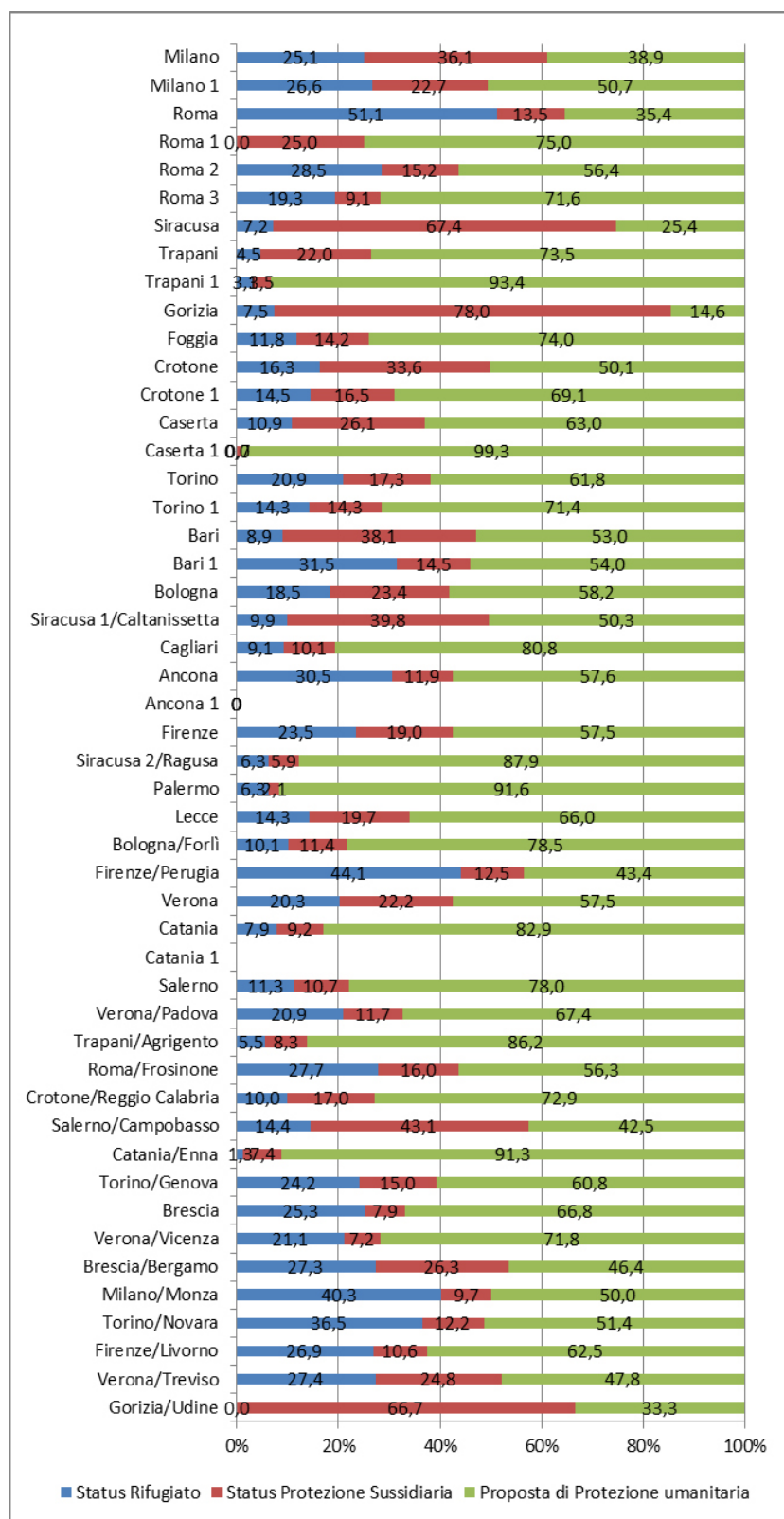
Nel 2017, come abbiamo visto, le domande esaminate dalle 49 Commissioni territoriali e sezioni in

**Fig. 9 - Decisioni sulle domande di protezione internazionale  
esaminate per Commissione territoriale  
Anno 2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

**Fig. 10 - Esiti positivi per Commissione territoriale  
Anno 2017**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

sede distaccata sono state oltre 81.000. Tra quelle che hanno esaminato più di 3.000 domande nel corso dell'anno, al primo posto risulta la Territoriale di Roma e le sue tre sezioni, che hanno vagliato 8.305 istanze pari al 10% del totale nazionale. Milano e la relativa sezione ne hanno prese in esame 5.347, e a seguire Crotone e Crotone 1 (4.629), Bari (3.939), Ancona (3.973) e Bologna (oltre 3.227); tra i 2500 e i 3mila casi esaminati Torino, Cagliari, Foggia e Gorizia (per il dettaglio si veda la tab. 5).

Analizzando i dati sugli esiti delle domande di protezione disaggregati per Commissione territoriale (e sezioni distaccate) relativi al 2017 emerge un quadro estremamente eterogeneo. Innanzitutto, le Commissioni che hanno emesso parere positivo riconoscendo almeno una forma di protezione internazionale (status di rifugiato, protezione sussidiaria o permesso di soggiorno per motivi umanitari) in misura nettamente superiore rispetto alla media nazionale (pari a 41,5%) sono state Palermo (73,9% di esiti positivi), Caserta 1 (71,2%), Roma (64%), Trapani e Trapani (rispettivamente 63 e 65%), Torino (64%), Catania (53%), Crotone/Reggio Calabria e Salerno (51%).

Di converso, relativamente ai dinieghi, si riscontrano i più alti tassi di non riconoscimento presso le Commissioni territoriali di Firenze/Perugia (82,4%), Bari 1 (85%), Ancona (75%), Verona/Vicenza (73,6%), Roma/Frosinone (72%), Milano/Monza (71%), Siracusa (72%) Bologna (71%), Firenze (70%), Caserta (68%), contro una media nazionale pari a circa 6 domande respinte su 10.

Scendendo nel dettaglio delle decisioni positive, si rileva che le Commissioni territoriali che hanno conferito in misura maggiore lo *status* di rifugiato sono Roma (51% sul totale degli esiti positivi), Milano/Monza (40,3%), Torino/Novara (36,5%), Bari 1 (31,5%), Ancona (30,5%), Roma 2 (28,5%), Brescia/Bergamo (27,3%). La protezione sussidiaria è stata invece in prevalenza riconosciuta dalle Commissioni di Gorizia (78%), Gorizia/Udine (67%), Siracusa (67%), Salerno/Campobasso (43%), Siracusa 1/Calatanissetta (40%), Bari (38%) e Milano (36%). Il permesso per motivi umanitari, infine, è stato proposto con maggior frequenza dalle Commissioni territoriali di Caserta 1 (99%), Palermo (92%), Trapani 1 (93%), Siracusa/Ragusa (88%), Trapani/Agrigento (86%), Catania (83%), Bologna/Forlì (78,5%) e Roma 1 (75%).

Un ultimo dato interessante relativo alle Commissioni territoriali riguarda le richieste pendenti che

al 15 dicembre 2017 risultavano essere 148.311. Le domande di protezione ancora da istruire per le quali non è stata definita la data della convocazione ammontano 101.947 (ovvero il 69% sul totale), mentre quelle per le quali la data di convocazione è stata definita ma che risultano da notificare sono 6.824 (4,6%). E ancora, l'incidenza delle convocazioni notificate (comprendenti i richiedenti già auditi e coloro che devono ancora esserlo) è del 13% (19.415) e le evidenze Dublino in attesa di decisione sono oltre 10.000.

Per quanto riguarda il carico di procedimenti ancora pendenti, a livello territoriale, i numeri più significativi riguardano la Commissione di Milano (9,3% sul totale nazionale), Bologna (7,3%), Torino (7%), Salerno (7%), Torino/Genova (6%) e Firenze (5%).

### 3. I procedimenti amministrativi e giudiziari relativi ai richiedenti asilo ricorrenti: tempi ed esiti

Per tentare di completare la fotografia di questo lungo viaggio lungo la dorsale del sistema asilo ci soffermeremo, in questo paragrafo conclusivo, sulle tempistiche e sugli esiti dei procedimenti amministrativi e giudiziari, riportando i risultati di una prima indagine nazionale, realizzata nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Questa ricerca, esplorativa ma al contempo unica, riguarda i casi chiusi almeno in primo grado a fine 2016, relativi a oltre 5.000 beneficiari dello Sprar che hanno presentato ricorso contro la decisione della Commissione territoriale ed esaminati dai Tribunali, dalle Corti d'appello e in Cassazione<sup>22</sup>. La finalità era quella di ricostruire la tempistica dei procedimenti con l'obiettivo di rilevarne le eventuali criticità e, conseguentemente, valutarne l'incidenza sull'allungamento dei tempi di accoglienza dei richiedenti protezione, ma le informazioni emerse riteniamo possano essere utili a gettare un cono di luce sui procedimenti afferenti i richiedenti protezione in Italia.

Innanzitutto, in merito ai tempi ed esiti relativi alla richiesta di protezione internazionale, secondo i dati raccolti, la domanda di protezione internazionale (compilazione del Modello C3) viene presentata in media 85,9 giorni (quasi 3 mesi) dopo l'ingresso in Italia. L'audizione da parte della Commissione territoriale o della sezione distaccata avviene in media 252,7 giorni (pari ad oltre 8 mesi) dopo la presenta-

22. Le informazioni raccolte riguardano 5.416 richiedenti protezione internazionale ricorrenti accolti in 233 progetti dislocati in tutta Italia (ad eccezione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige). La maggioranza dei beneficiari ricorrenti è di sesso maschile (95,6%), ha tra i 21 e i 30 anni (62,6%) e proviene da Nigeria (21,1%), Gambia (18,5%) e Mali (17,7%). Inoltre, il 97,5% è ancora in una struttura di accoglienza al momento dell'indagine, mentre il restante 2,5% ha terminato il percorso o ha abbandonato il progetto.



**Tab. 4 - Domande esaminate e procedimenti pendenti per Commissione territoriale  
Anno 2017**

Commissioni territoriali e Sezioni in sede distaccata	Esaminati nell'anno 2017	Totale procedimenti pendenti alla data del 15.12.2017
Milano	3.120	13.899
Milano 1	2.227	279
Roma	5.136	5.741
Roma 1	20	19
Roma 2	1.429	1.315
Roma 3	1.720	873
Siracusa	1.967	392
Trapani	1.120	606
Trapani 1	692	334
Gorizia	2.845	4.671
Foggia	2.566	1.304
Crotone	2.863	1.209
Crotone 1	1.766	669
Caserta	1.754	6.236
Caserta 1	838	619
Torino	2.877	9.821
Torino 1	7	0
Bari	2.449	1.730
Bari 1	1.490	16
Bologna	3.237	10.907
Siracusa 1/Caltanissetta	355	730
Cagliari	2.874	4.709
Ancona	3.973	5.454
Ancona 1	1	0
Firenze	2.030	7.644
Siracusa 2/Ragusa	575	522
Palermo	1.431	1.283
Lecce	1.975	3.981
Bologna/Forlì	2.436	2.079
Firenze/Perugia	1.548	1.519
Verona	2.323	4.799
Catania	2.140	1.854
Catania 1	0	0
Salerno	1.718	10.109
Verona/Padova	2.521	3.411
Trapani/Agrigento	296	1083
Roma/Frosinone	910	3502
Crotone/Reggio Calabria	1.288	2.838
Salerno/Campobasso	1.530	1.961
Catania/Enna	385	638
Torino/Genova	1.521	8.820
Brescia	2.091	3.217
Verona/Vicenza	1.583	1.552
Brescia/Bergamo	977	2610
Milano/Monza	1.251	4.685
Torino/Novara	1.503	2.228
Firenze/Livorno	1.097	1.823
Verona/Treviso	1.056	3.024
Gorizia/Udine	16	1596
<b>TOTALE</b>	<b>81.527</b>	<b>148.311</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo

**Tab. 5 - Sintesi ricerca Cittalia/Servizio Centrale SPRAR  
su tempi ed esiti dei procedimenti amministrativi e giudiziari  
Anno 2017**

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	
Presentazione della domanda di protezione internazionale da ingresso in Italia	media giorni 85,9
Audizione da prima richiesta	media gg 252,7
Notifica esito da audizione	media gg 64,0
Notifica esito da richiesta	media gg 307,2
PROCEDIMENTO GIUDIZIARIO	
PRIMO GRADO	
Presentazione ricorso da esito domanda	media gg 24,1
Fissazione udienza da presentazione ricorso	media gg 85,7
Udienza da fissazione udienza	media gg 138,1
Udienza da presentazione ricorso	media gg 172,4
Decisione da udienza	media gg 100,5
Decisione da presentazione ricorso	media gg 290,9
In attesa	49,5%
Esiti	
Accolto	49,8%
Respinto	50,2%
Sospensiva	
Richiesta accoglimento sospensiva	69,6%
Accoglimento sospensiva	43,0%
SECONDO GRADO	
Presentazione ricorso da esito primo grado	media gg 29,6
Udienza da presentazione ricorso	media gg 135,0
Decisione da udienza	media gg 207,5
Decisione da presentazione ricorso	media gg 343,9
In attesa	59,6%
Esiti	
Accolto	69,6%
Respinto	30,4%
TERZO GRADO	
Presentazione ricorso da esito appello	media gg 222,5
Decisione Cassazione da presentazione ricorso	media gg 464,5
Decisione Cassazione da esito appello	media gg 687,0

Fonte: Cittalia-Servizio Centrale dello Sprar

zione della domanda e la notifica dell'esito della richiesta di protezione internazionale 64 giorni dopo l'audizione. Complessivamente, il tempo intercorrente tra il momento della richiesta e la notifica dell'esito risulta quasi di 1 anno (307 giorni).

I casi analizzati, come anticipato, riguardano 5.416 beneficiari del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati i quali hanno impugnato prevalentemente decisioni di diniego delle Commissioni (nell'84,4% dei casi), ma vi sono anche coloro che ri-

corrono contro un provvedimento nel quale è stata riconosciuta la protezione umanitaria (12,3%) o quella sussidiaria (2,1%).

Relativamente alla tempistica dei procedimenti giudiziari, nell'ambito dei 4.966 ricorrenti in primo grado analizzati, la presentazione del ricorso avviene in media 24,1 giorni dopo la notifica dell'esito. Dal momento della presentazione del ricorso in primo grado, il ricorrente attende 85,7 giorni (quasi 3 mesi) per la fissazione dell'udienza presso il Tribunale com-

petente. Una volta fissata l'udienza, il ricorrente protezione internazionale deve aspettare in media 138,1 giorni (circa 4,6 mesi) per lo svolgimento della stessa (attesa che sale a 172,4 giorni dalla presentazione del ricorso). Una volta svolta l'udienza (o le udienze nel caso di rinvii), il ricorrente deve aspettare in media 100,5 giorni (3 mesi e mezzo circa), per conoscere l'esito della decisione, tempi che si dilatano a 290,9 giorni (quasi 10 mesi) dalla presentazione del ricorso. Di tutti i ricorrenti in primo grado, il 49,5% ha ancora il procedimento in corso, mentre per coloro che hanno già ricevuto l'esito del ricorso, la proporzione di ricorsi accolti e respinti si bilancia, coprendo rispettivamente il 49,8% e il 50,2%.

Rispetto, invece, al secondo grado di giudizio il tempo medio di presentazione dell'impugnazione è di 29,6 giorni, mentre la prima udienza avviene 135 giorni dopo la presentazione del ricorso, pari a 4,5 mesi contro i 2,9 registrati per l'udienza in primo grado. Tale differenza trova spiegazione nella diversa struttura dei due giudizi: in primo grado è determinata dalla scelta del giudice, in secondo grado dal rito prescelto<sup>23</sup>. La decisione in merito al giudizio d'appello viene notificata in media 207,5 giorni (6,9 mesi) dopo l'udienza, due volte il tempo che il ricorrente ha dovuto attendere la notifica per il primo grado (3,4 mesi). Sebbene il 59,6% dei ricorsi presentati in Corte d'appello siano ancora in attesa dell'esito definitivo, per quelli conclusi è interessante evidenziare che sono stati accolti in 7 casi su 10.

In merito, infine, ai pochissimi casi giunti in Cassazione analizzati nel corso della ricerca, si evidenzia che la presentazione del ricorso avviene oltre 222,5 giorni dopo la sentenza di secondo grado. A questi si aggiungono altri 15 mesi e mezzo per giungere alla sentenza in Cassazione, raggiungendo in tal modo quasi 2 anni dalla decisione presa in Corte d'appello.

A conclusione di questa analisi, tenendo conto delle risultanze e delle considerazioni tratte dai dati presentati nelle pagine precedenti, si ritiene di poter avanzare una riflessione di merito, sugli esiti dell'intero percorso di riconoscimento della protezione. Partendo dai risultati della ricerca sopra riportati si evince che (sommando i tassi di accoglimento delle Commissioni e quelli delle Corti) una grande maggio-

ranza delle domande venga, all'esito dei giudizi, accolta in percentuale superiore al 70%.

Va considerato però che la stima prospettata poco sopra è stata calcolata prendendo a riferimento un campione di ricorrenti che attiene ad un segmento di richiedenti afferenti al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) ove la presa in carico e la tutela legale dei beneficiari è assai più "rigorosa" e codificata rispetto a coloro che sono accolti nei circuiti dell'accoglienza straordinaria. Per tale ragione, a completamento del tema presentato, si ritiene utile avvalersi dei dati elaborati dall'Ufficio Statistico del Consiglio superiore della magistratura<sup>24</sup>. Se sul fronte della durata dei procedimenti relativi al 2016 non si rilevano scostamenti dai dati rilevati con l'indagine presentata sin qui (mediamente di 278 gg in tribunale secondo i dati del Csm rispetto ai 290 gg rilevati dalla ricerca sui ricorrenti dello Sprar e 381 gg in Corte d'appello rispetto ai 344 gg), per quanto riguarda l'esito dei procedimenti definiti nel 2016 (considerando i soli procedimenti registrati con il codice oggetto specifico 110032 - Impugnazione ex art. 35 d.lgs 25/2008), il tasso di accoglimento (totale o parziale) in primo grado è stato del 35% e in secondo grado del 26%.

Questi dati, raccolti invece in maniera strutturata e puntuale solo a partire dal 2017 dal Ministero della giustizia, vengono parzialmente confermati: per quanto riguarda le Corti d'appello i provvedimenti di accoglimento sono stati il 24% dei procedimenti definiti, mentre presso i Tribunali i provvedimenti di accoglimento sono risultati a fine anno il 39%<sup>25</sup> (si vedano i dati specificatamente riportati nella tabella 6).

Pertanto, ripetendo l'esercizio proposto sopra, sommando agli esiti positivi delle Commissioni territoriali i tassi di accoglimento risultanti dalla rilevazione statistica del Ministero della giustizia relativi al 2017, si può facilmente giungere a stabilire che in definitiva sono 73 su 100 le persone alle quali viene riconosciuta una qualche forma di protezione al termine dei procedimenti giudiziari (42 dalle Commissioni e 31 accolti dalle Corti). Prendendo in esame, infatti, le 100 domande di protezione internazionale presentate ed esaminate dalle competenti Commissioni territoriali nel corso del 2017 e calcolando sulle 58 respinte

23. È infatti necessario considerare che si tratta di riti processuali diversi: in primo grado è un ricorso con fissazione dell'udienza da parte del giudice, in secondo grado è atto di citazione con fissazione della prima udienza che non può essere inferiore a 90 gg.

24. Consiglio superiore della magistratura, *Procedimenti relativi alla protezione internazionale*, [www.csm.it//documents/21768/137951/Analisi+dei+flussi+in+materia+di+protezione+internazionale/072ff6df-3d2c-0440-97b7-348b823e5f48](http://www.csm.it//documents/21768/137951/Analisi+dei+flussi+in+materia+di+protezione+internazionale/072ff6df-3d2c-0440-97b7-348b823e5f48). A tal proposito è necessario osservare che solo dagli inizi del 2016 è stato introdotto nel sistema informativo degli uffici giudiziari per la gestione dei procedimenti civili - Sicid - il nuovo codice oggetto per la corretta registrazione e individuazione dei procedimenti «Impugnazione ex art. 35 d.lgs 25/2008 (codice 110032)». Fino all'introduzione di tale codice gli uffici hanno utilizzato codici oggetto differenti, presumibilmente quelli in materia di stato della persona e relativi ai diritti della personalità.

25. Dati forniti dal Ministero della giustizia (*Datawarehouse* della giustizia civile).

**Tab. 6 - Esito dei procedimenti in materia di impugnazione ex art. 35 d.lgs 25/2008 definiti in primo grado nei Tribunali ordinari Anno 2017 \***

<b>Tribunale Ordinario</b>	<b>Rigetto</b>	<b>Accoglimento parziale/totale</b>	<b>Altrimenti definiti</b>	<b>Totale definiti</b>	<b>% accoglimenti parziali e totali sul totale definiti</b>
Ancona	972	772	125	1.869	41%
Bari	2.006	1.447	140	3.593	40%
Bologna	1.332	742	90	2.164	34%
Brescia	1.463	286	128	1.877	15%
Cagliari	1.581	456	71	2.108	22%
Caltanissetta	662	579	64	1.305	44%
Campobasso	96	420	18	534	79%
Catania	419	174	28	621	28%
Catanzaro	338	53	47	438	12%
Firenze	286	630	37	953	66%
Genova	349	605	12	966	63%
L'aquila	345	548	22	915	60%
Lecce	246	121	19	386	31%
Messina	3	7	10	20	35%
Milano	1.948	722	108	2.778	26%
Napoli	1.436	1.919	253	3.608	53%
Palermo	907	1.382	194	2.483	56%
Perugia	93	62	14	169	37%
Potenza	348	15	7	370	4%
Reggio Calabria	35	15	18	68	22%
Roma	985	1.611	318	2.914	55%
Salerno	231	234	80	545	43%
Torino	1.093	259	54	1.406	18%
Trento	46	70	7	123	57%
Trieste	501	305	97	903	34%
Venezia	1.693	448	210	2.351	19%
<b>Totale complessivo</b>	<b>19.414</b>	<b>13.882</b>	<b>2.171</b>	<b>35.467</b>	<b>39%</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati del Datawarehouse della Giustizia civile – Ministero della giustizia

\* Sono qui conteggiate le cause definite senza sentenza escluse le interruzioni, le sospensioni e i mutamenti di rito e sono individuate unicamente le sedi competenti nella materia.

che vengono accolti 23 ricorsi in primo grado (applicando il tasso di accoglimento 39% presso i Tribunali) e altri 8 (applicando il 24% sui 35 non accolti in primo grado) in secondo grado, si giunge a 73 sommando a questi le 42 riconosciute dalle Commissioni. Pur riducendo i valori in considerazione del fatto che è la grandissima maggioranza ma non la totalità dei richiedenti a impugnare i dinieghi e appellare le decisioni dei Tribunali, la percentuale finale potrebbe ridursi ma mai scendere al di sotto del 65-66% di riconoscimento di protezione all'esito dei giudizi.

Anche se per il futuro non è prevedibile in quale misura l'abolizione dell'appello produrrà una perdita di accoglimenti ed in che misura gli accoglimenti (con

rinvio) dei ricorsi per Cassazione assorbirà la perdita di garanzie. È noto infatti che, a seguito della conversione in legge del dl. 13/2017 (legge 46/2017) il legislatore abbia infatti optato per un unico grado di merito eliminando la possibilità di presentare reclamo in Corte d'Appello. Tutto questo come sottolineato dal Csm «in un sistema dove le ipotesi di unico grado di giudizio sono del tutto residuali essendo previsto un gravame per la maggioranza delle controversie civili anche in giudizi di ridotto valore patrimoniale ed extrapatrimoniale, il legislatore ha ritenuto di perseguire le dichiarate finalità acceleratorie [...] attraverso l'eliminazione di un grado di giudizio proprio in materia di diritti fondamentali della persona»<sup>26</sup>.

---

26. Consiglio superiore della magistratura, *Parere, ai sensi dell'art. 10 legge n. 195/58 sullo testo del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 10 febbraio 2017, concernente: Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, Delibera del 15 marzo 2017; [www.csm.it/documents/21768/92150/Delibera+15+marzo+2017/345ebfb6-32c5-24d0-b53e-8c2735cc943c](http://www.csm.it/documents/21768/92150/Delibera+15+marzo+2017/345ebfb6-32c5-24d0-b53e-8c2735cc943c).