



# La protezione internazionale davanti al giudice

Uno studio sui decreti del Tribunale di Bologna







 Regione Emilia-Romagna



# La protezione internazionale davanti al giudice

Uno studio sui decreti del Tribunale di Bologna





## La protezione internazionale davanti al giudice

### Uno studio sui decreti del Tribunale di Bologna

Questo lavoro è stato curato da Alessandro Fiorini, per conto dell'associazione Asilo in Europa.

L'indagine è stata concordata da Regione Emilia-Romagna, Tribunale di Bologna e associazione Asilo in Europa. L'associazione Asilo in Europa ha realizzato la ricerca: ha raccolto i dati numerici e testuali, messi a disposizione dal Tribunale di Bologna, li ha analizzati e ha redatto questo report, la cui bozza è stata infine vistata da Regione Emilia-Romagna e Tribunale di Bologna.

“La protezione internazionale davanti al giudice. Studio sui decreti del Tribunale di Bologna” è pertanto stata un'impresa collettiva; la responsabilità per la sua qualità rimane in capo all'associazione Asilo in Europa. Il volume è stato chiuso nell'ottobre 2019.

Si ringraziano:

Francesco Maria Caruso (Presidente del Tribunale di Bologna), Matilde Betti (Presidente I sezione civile del Tribunale di Bologna), Angela Baraldi (Sez. Specializzata in materia di Protezione internazionale del Tribunale di Bologna), Giuseppina Bongo (cancelleria) per la grandissima disponibilità, le indicazioni, i chiarimenti e per i commenti alla prima bozza di questo lavoro.

Monica Raciti, Andrea Facchini, Giorgio Palamidesi, Raffaele Lelleri (Regione Emilia-Romagna), Lorenzo Vianelli, Margherita Girardi e Teresa Frasca (Associazione Asilo in Europa) per il lavoro di pianificazione, preparazione e impostazione della ricerca e per i commenti alla prima bozza.

Teresa Frasca e Margherita Girardi hanno svolto un fondamentale lavoro di supporto anche nella fase di realizzazione.

Progetto editoriale e realizzazione: Alessandro Finelli e Barbara Domenicali.

Foto di copertina: Paolo Righi, Meridiana Immagini, Agenzia di Informazione e Comunicazione della Giunta, Regione Emilia-Romagna.

Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e Terzo settore, Direzione generale Cura della persona, salute e welfare, Viale Aldo Moro, 21, 40127 Bologna.  
tel. +39 051 5277485 - <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri>  
[segrspa@regione.emilia-romagna.it](mailto:segrspa@regione.emilia-romagna.it) [segrspa@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:segrspa@postacert.regione.emilia-romagna.it)

Stampa: Centro stampa Regione Emilia-Romagna, dicembre 2019.

# Sommario

## **Presentazione**

Monica Raciti, Responsabile del Servizio Politiche per l'integrazione sociale,  
il contrasto alla povertà e Terzo settore della Regione Emilia-Romagna 7

Francesco Caruso, Presidente del Tribunale di Bologna 9

**Contesto e obiettivi della ricerca** 11

**Quadro giuridico di riferimento** 13

**Metodologia** 15

**Sezione 1 - I dati** 17

1a) - I dati complessivi sui ricorsi: presentazione e commento 17

1b) - Un focus su Bangladesh e Nigeria 18

**Sezione 2 - Analisi delle decisioni** 23

Composizione del campione 23

Le tempistiche 24

L'esame della domanda 24

Completezza dei fascicoli, ricorso e udienza 24

Valutazione della credibilità 25

Il ricorso alle COI 28

Gli esiti dei ricorsi 29

I rigetti 29

I riconoscimenti della protezione internazionale 31

I riconoscimenti della protezione umanitaria 37

**Considerazioni finali e sintesi dei principali esiti** 43

### **Sigle e acronimi utilizzati**

COI: Country of Origin Information (informazioni sul Paese di origine)

CT: Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale

DL: Decreto legge

D. Lgs.: Decreto legislativo

EASO: Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

PS: Protezione sussidiaria

PU: Protezione umanitaria

RIF: Status di rifugiato

UNHCR: Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

### **Riferimenti bibliografici**

*EASO, Country of Origin Information Report Methodology, 2019*

*UNHCR, Beyond proof: Credibility assessment in EU asylum systems, 2013*

*UNHCR, Improving asylum procedures, 2010*

# Presentazione

Questo studio si inserisce nel quadro delle iniziative di monitoraggio, formazione ed informazione promosse da anni dall'Amministrazione regionale sul tema della protezione internazionale.

Il presente lavoro rende disponibili ed elabora informazioni "ufficiali" inedite a livello regionale sull'esito dei ricorsi presentati al Tribunale di Bologna, nonché si sofferma sui contenuti e le argomentazioni del richiedente e della magistratura in sede di giudizio.

È noto che il diritto all'asilo è stato significativamente riformulato nel biennio 2017/2018 (dal D.L. 13/2017 alla L. 132/2018) ed in tale quadro i Tribunali continuano a rappresentare un presidio essenziale per la tutela dei diritti dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale.

Questo lavoro nasce da una collaborazione inter-istituzionale che ci auguriamo possa continuare e approfondire ulteriori temi ed è stato pensato come azione di sistema regionale rivolta a chi, a vario titolo, si occupa di accoglienza, integrazione e tutela dei richiedenti protezione internazionale.

Il lettore potrà apprezzare e individuare punti di forza e debolezza dell'attuale sistema, a partire dal significativo tasso di rigetti delle impugnazioni che chiama in causa anche le strategie europee e nazionali di politiche di ingresso di flussi migratori e parallelamente rappresenta, per i territori, una questione di difficile gestione.

*Monica Raciti*  
Responsabile del Servizio  
Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà  
e Terzo settore della Regione Emilia-Romagna



Lo studio che la Regione Emilia-Romagna ha affidato ai ricercatori di Asilo in Europa permette una conoscenza ravvicinata dell'attività dei Giudici della sezione specializzata per la protezione internazionale del tribunale di Bologna, impegnati in un ambito giudiziario che si presta a semplificazioni e sommarie riflessioni, per essere tuttora ampiamente sconosciuto e sottovalutato persino da alcuni addetti ai lavori.

L'attenta ricerca e l'analisi dei casi esaminati, sia pure solo per campione, illustra l'impegno del tribunale nell'applicare il sistema di leggi nazionali e sovranazionali che tutelano la condizione di rifugiato e assicurano la tutela dei diritti umani nei casi in cui tali diritti siano effettivamente in pericolo.

Il tribunale interviene sulle decisioni di rigetto della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (organo amministrativo con adeguate garanzie di autonomia organizzativa e decisionale) che, a sua volta, ha riconosciuto il diritto alla protezione in un congruo numero di casi, in specie i più eclatanti e significativi. Quello del tribunale è quindi un lavoro di rifinitura e di approfondimento, una rilettura di tutti i casi che non hanno trovato accoglimento nelle decisioni della Commissione territoriale, in una prospettiva che ha al centro soltanto il rispetto del diritto allo stato di rifugiato e alle altre forme di protezione internazionale.

Il tribunale non si occupa dei problemi dell'immigrazione e non si pone neppure il tema della configurabilità del diritto all'immigrazione, bensì esercita un rigoroso controllo sulle situazioni di fatto che siano effettivamente riconducibili ai paradigmi normativi.

Tali scelte possono essere dolorose ma non in contrasto con l'imperativo di tutela di diritti non negoziabili e non bilanciabili, purché tali possano effettivamente qualificarsi le situazioni portate all'attenzione dei giudici.

L'esercizio del compito tipico del giudice di distinguere e assegnare i diritti a coloro cui spettano è messo ben in evidenza dalla ricerca che mostra con quanta cura ci si applica ai singoli casi e come tale impegno sia caratterizzato da una contenuta percentuale di accoglimento dei ricorsi (uno su cinque).

La ricerca segnala anche come tale percentuale moderata possa essere in qualche misura condizionata da un approccio difensivo non sempre fedele alle necessità di fornire al giudice concreti e documentati elementi di prova, utili alla decisione, sì che in molti casi deve essere il giudice stesso a cercare elementi utili alla posizione del ricorrente.

Questa osservazione riporta alla realtà delle condizioni di lavoro dei giudici della sezione, oberati da un carico di lavoro insostenibile.

La sezione per la protezione internazionale è stata costituita per l'intero distretto dell'Emilia-Romagna con magistrati del solo tribunale di Bologna, sottratti ad altre

urgenti incombenze, appartenenti ad un ufficio strutturalmente sottodimensionato rispetto ad omologhi tribunali.

Questa scarsa considerazione per le esigenze di organico sottende una sottovalutazione della complessità della decisione nei casi di protezione, quasi fosse possibile decidere in modo sommario e approssimativo le migliaia di casi portati all'attenzione dei giudici.

Una tale idea di fondo è alla base dell'accumularsi di un arretrato che pregiudica il richiedente asilo, rendendo incerta la sua condizione, ma al contempo produce la presenza sul territorio di migliaia di persone che non hanno diritto a permesso di soggiorno per motivi politici e umanitari e ciononostante non possono essere destinatari di altri provvedimenti, fino a quando una decisione dei giudici non sia presa.

Le cause pendenti alla data del 30 giugno 2019 erano 6207; ma al 30 settembre 2019 tale numero era lievitato a 7657. L'afflusso annuo nel periodo 1 luglio 2018/30 luglio 2019 è stato di 4965 ricorsi. La capacità definitoria dei due giudici oltre che del presidente, addetti nello stesso periodo alla sezione è stata di 1542 ricorsi.

Dal secondo semestre del 2019 sono stati inseriti in sezione due altri magistrati, applicati da altri tribunali, un contributo a termine (diciotto mesi mediamente). Anche ammettendo un raddoppio della capacità definitoria, non sarà possibile, allo stato delle cose, raggiungere il punto di equilibrio tra nuovi ricorsi (stabilmente in crescita) e capacità di definizione.

Da qui le oscure prospettive circa i tempi di definizione che nel periodo 2018-2019 è stato di 322 giorni (contro il massimo di 120 previsto dalla legge) ma che in prospettiva, con gli attuali numeri e guardando all'ultimo ricorso iscritto, sarà di 1473 giorni, cioè 4 anni e un mese.

È evidente che di questa situazione debbono essere informati in primo luogo gli organi politici del territorio che dovrebbero farsi promotori di iniziative legislative a livello centrale.

Tra queste, non potendosi pensare che il tribunale di Bologna da solo continui a farsi carico di quest'impegno, smantellando le sezioni civili che si occupano dei diritti di tutti gli altri utenti della giustizia, appare essenziale incrementare il numero dei magistrati del tribunale di Bologna, rendendo obbligatoria l'applicazione dai tribunali del distretto e restituire capacità decisoria ai Giudici onorari di pace, inseriti nella sezione per la protezione internazionale, consentendo che facciano parte del collegio giudicante, possano riferire sui casi loro affidati e stendere le relative motivazioni, sotto il controllo dei magistrati professionali.

Se questa iniziativa della Regione Emilia-Romagna riuscirà ad accendere un faro oltre che sul merito dell'azione della Sezione per la protezione internazionale del tribunale di Bologna anche sulle sue difficoltà organizzative, sulla carenza di risorse che si riflette sui tempi e sulle conseguenze sociali della durata dei giudizi, avrà reso un servizio di inestimabile valore per l'intera comunità regionale.

*Francesco Caruso*  
Presidente del Tribunale di Bologna

# Contesto e obiettivi della ricerca

L'associazione Asilo in Europa, su mandato del Servizio Politiche per l'Integrazione Sociale, il Contrasto alla povertà e Terzo Settore della Regione Emilia-Romagna, è stata incaricata di acquisire elementi conoscitivi rispetto all'attività del Tribunale Ordinario di Bologna in materia di protezione internazionale. Incontrata la piena disponibilità del Tribunale alla collaborazione all'attività conoscitiva, si sono svolti una serie di incontri per definire le modalità operative dell'attività e la metodologia, che si descriverà più avanti.

Si tratta di una materia di particolare interesse per l'Amministrazione, in considerazione sia del rilevante numero di richiedenti asilo che negli ultimi anni hanno avviato la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale sul territorio regionale, inseriti o meno all'interno di percorsi istituzionali di accoglienza, sia delle importanti modifiche normative recentemente intervenute (DL 17 febbraio 2017, n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46; DL 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132) e che hanno avuto un forte impatto, fra l'altro, proprio sulle procedure di impugnazione delle decisioni assunte dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché sui possibili esiti dell'esame delle domande.

Nella consapevolezza della vastità del lavoro del Tribunale in questo settore, soprattutto se comparato al poco tempo e alle forze limitate a disposizione di questo studio, l'obiettivo è stato fin da subito limitato, in accordo fra tutti i soggetti coinvolti.

Da un punto di vista temporale, è stato preso come riferimento di partenza il **17/08/2017**, in quanto è a partire da quel giorno che è entrato in vigore il nuovo rito in materia di protezione internazionale<sup>1</sup>, e come chiusura il **31/12/2018**. Pertanto, tutti i dati e le analisi che seguono sono da intendersi come riferiti esclusivamente a impugnazioni ex art. 35 d. lgs. 25/2008, sopravvenute nel "periodo di riferimento" (17/08/2017-31/12/2018), anche se in certi casi, come è ovvio, definite nel corso del 2019. Da un punto di vista "geografico", abbiamo invece scelto di limitare l'analisi a due dei principali Paesi di origine di ricorrenti in questi anni: Bangladesh e Nigeria.

L'obiettivo che ci siamo proposti di raggiungere con questa attività è pertanto anch'esso limitato: fornire alcuni strumenti, utili per la lettura di processi e tendenze in atto, nonché per la formazione e l'aggiornamento degli operatori, in un settore (quello dell'impugnazione delle decisioni assunte dalle CT) che non ha finora ricevuto la dovuta attenzione, pressoché del tutto privo di approfondimenti scientifici<sup>2</sup> e dove

<sup>1</sup> Introdotta dal DL 17 febbraio 2017, n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46.

<sup>2</sup> Per un lavoro analogo, si veda la ricerca curata dall'associazione Asilo in Europa nel 2013, reperibile al link: <http://www.asiloineuropa.it/2016/01/18/ricerca-sulle-decisioni-del-tribunale-di-bologna-in-materia-di-protezione-internazionale/>.

spesso non è semplice reperire anche solo dei dati affidabili e aggiornati<sup>3</sup>.

Lo studio consiste di due sezioni.

Nella prima sezione (i), di carattere statistico-sociologico, presentiamo, con alcuni commenti, una serie di dati, forniti direttamente dal Tribunale (sotto-sezione ia) ovvero da noi ricavati tramite accesso diretto al sistema informatico del Tribunale (sotto-sezione ib); questa seconda sotto-sezione contiene un focus specifico sui dati relativi a Bangladesh e Nigeria.

In particolare, la sezione presenta - con gradi di approfondimento e riferimenti temporali leggermente diversi tra sotto-sezioni ia) e ib) - dati e commenti relativi a:

- numero di impugnazioni;
- numero di procedimenti definiti;
- numero di accoglimenti (divisi per status, dove possibile);
- numero di rigetti;
- distinzioni in base alla nazionalità (Bangladesh o Nigeria) e al sesso, dove possibile.

La seconda sezione (ii), di carattere in prevalenza giuridico, si concentra invece esclusivamente sulle due nazionalità di riferimento. Qui presentiamo le nostre impressioni derivanti dallo studio di 87 decisioni del Tribunale e cerchiamo di evidenziare caratteristiche ricorrenti, ragionamenti giuridici, tempistiche, fonti consultate, tendenze.

Il lavoro si conclude con alcune considerazioni finali e una breve sintesi dei principali esiti dello studio.

---

<sup>3</sup> Si veda qui ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics#Final\\_decisions\\_taken\\_in\\_appeal](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Final_decisions_taken_in_appeal)) per alcuni dati aggiornati al 2018.

# Quadro giuridico di riferimento

La normativa italiana relativa alla procedura di esame delle domande di protezione internazionale - pressoché inesistente fino al 2008 - è stata oggetto, negli ultimi anni, di numerosi e incisivi interventi da parte del legislatore. Tali interventi sono stati, in parte, dovuti al necessario adeguamento dell'ordinamento italiano alla normativa dell'Unione europea<sup>4</sup> e, in parte, soprattutto negli ultimi anni, dettati **dall'urgenza**, individuata dal legislatore, di accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale<sup>5</sup>, nonché di modificare la disciplina in materia di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario<sup>6</sup>.

Ad oggi, la disciplina dell'esame delle domande di protezione internazionale e, in particolare, la disciplina delle impugnazioni avverso le decisioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, è contenuta agli artt. 35 e 35-*bis* del d.lgs. 25/2008<sup>7</sup>, nonché agli artt. da 1 a 5 del DL 17 febbraio 2017, n. 13<sup>8</sup>.

Senza alcuna pretesa di esaustività, si elencano di seguito le principali caratteristiche del procedimento di impugnazione delle decisioni delle Commissioni territoriali, come oggi in vigore:

- La competenza per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti delle Commissioni territoriali è fissata in capo alle **sezioni specializzate**, istituite presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello e composte da magistrati dotati di specifiche competenze.
- Tali controversie, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale, sono decise dal tribunale in **composizione collegiale**. Per la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio. Il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione.
- La competenza geografica di ciascuna sezione specializzata è individuata facendo riferimento alla circoscrizione in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato (cioè la commissione territoriale o la sezione). Eccezione: nel caso di ricorrenti accolti in una struttura ovvero trattenuti, si fa riferimento al luogo in cui la struttura o il centro ha sede.

---

<sup>4</sup> Il primo atto giuridico vincolante emanato in ambito di procedure dal legislatore europeo è stata la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, recepita dall'Italia con il d. lgs. 28 gennaio 2008, n. 25. La Direttiva c.d. "Procedure" è stata quindi rifiuta nella Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, a sua volta recepita dall'Italia con il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142.

<sup>5</sup> DL 17 febbraio 2017, n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46.

<sup>6</sup> DL 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132.

<sup>7</sup> Così come modificato dal DL 17 febbraio 2017, n. 13 e dal DL 4 ottobre 2018, n. 113.

<sup>8</sup> Così come modificato, da ultimo, dal DL 4 ottobre 2018, n. 113.

- Le controversie si avviano tramite **ricorso** e i relativi provvedimenti del tribunale hanno forma di **decreto** motivato (art. 737 c.p.c.).
- Il ricorso deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento che si intende impugnare, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero. Importanti le eccezioni (fra cui si cita a titolo di esempio la domanda respinta come manifestamente infondata dalla commissione territoriale) per cui i termini di cui sopra sono **ridotti della metà**.
- La proposizione del ricorso **sospende** l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato. Numerose le eccezioni (fra cui si citano a titolo di esempio il ricorso avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda, il ricorso avverso il provvedimento che respinge la domanda come manifestamente infondata, ecc.). In questi casi, l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'**istanza di sospensione** e senza la preventiva convocazione della controparte.
- Il procedimento è trattato in camera di consiglio. L'**udienza del ricorrente** è in ogni caso fissata quando la videoregistrazione dell'audizione in commissione territoriale non è disponibile<sup>9</sup> ovvero quando l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione, ovvero quando l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.
- La decisione del Tribunale deve intervenire entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, con un **decreto non reclamabile** (ma è possibile proporre ricorso per Cassazione).

---

<sup>9</sup> Ad oggi la modalità della videoregistrazione dell'intervista - prevista dall'art. 14 d. lgs. 25/2008 - non risulta ancora utilizzata dalle commissioni territoriali.

# Metodologia

Per la realizzazione della presente ricerca, in accordo con il Tribunale di Bologna e la Regione Emilia-Romagna, abbiamo proceduto come segue.

La prima sezione (i), come detto, è divisa in due sotto-sezioni:

ia) sotto-sezione di **carattere statistico generale**, non limitata alle nazionalità di riferimento: si basa essenzialmente sui dati complessivi, forniti a febbraio 2019 dal Tribunale di Bologna - a fronte di un'apposita richiesta<sup>10</sup>. Questi dati sono riportati così come ci sono stati forniti dagli uffici del Tribunale e sono accompagnati da un nostro breve commento;

ib) sotto-sezione di **carattere statistico specifico**, incentrata sui dati relativi a Bangladesh e Nigeria: tali informazioni sono state da noi ricavate tramite accesso diretto al sistema informatico del Tribunale di Bologna fra giugno e luglio 2019. Una volta ottenute le relative autorizzazioni, ci siamo recati numerose volte presso la cancelleria, al fine di ricavare i dati che ci interessavano. Tali dati non potevano essere forniti direttamente dal Tribunale, in quanto la nazionalità dei ricorrenti e il loro sesso non possono essere immediatamente evidenziati dal *software* in uso. Per ricavarli, abbiamo quindi dovuto aprire ogni singolo *file* ("fascicolo elettronico") e dare un veloce sguardo al contenuto, limitatamente a quanto rilevante per questa sotto-sezione (essenzialmente Paese di origine, sesso, esito).

La seconda sezione (ii), **di carattere giuridico**, è invece basata sull'analisi di 87 fascicoli elettronici scelti fra quelli presenti nel sistema informatico del Tribunale<sup>11</sup>. Il tempo limitato e le forze a nostra disposizione non ci avrebbero consentito un'analisi dettagliata di tutti i procedimenti definiti riguardanti impugnazioni depositate nel periodo di riferimento da cittadini di Bangladesh e Nigeria: si trattava - a luglio 2019 - di 541 procedimenti.

Abbiamo quindi limitato la nostra analisi, come detto, a 87 fascicoli (ovvero circa il 16%), scelti sulla base di una serie di criteri: oltre ai già citati criteri temporale (data di deposito del ricorso compresa nel periodo 17/08/2017-31/12/2018) e "geografico" (solo Bangladesh e Nigeria come Paesi di origine), abbiamo tenuto in considerazione anche:

- il sesso: con l'obiettivo, concordato in partenza, di conoscere più da vicino le tendenze riguardanti i ricorsi presentati da donne, circa il 20% del nostro campione è composto da ricorrenti di sesso femminile (il doppio rispetto alla percentuale di donne sul totale dei procedimenti definiti riguardanti le nazionalità di riferimento);

<sup>10</sup> Rif.: Regione Emilia-Romagna, Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e Terzo settore, lettera del 06/02/2019, PG 2019/136051. Si noti che tale richiesta prendeva in considerazione alcuni aspetti (suddivisioni per sesso, età, provenienza dei ricorrenti) su cui purtroppo non è stato possibile per il Tribunale fornire dei dati a causa del sistema informatico in uso che non consente un immediato accesso a tali informazioni.

<sup>11</sup> Sempre grazie all'accesso diretto che ci è stato consentito fra giugno e luglio 2019.

- l'esito: questo criterio è stato aggiunto strada facendo, man mano che ci appariva evidente come i decreti di accoglimento contenessero diversi spunti interessanti, per la complessità e diversità sia dei *claim* alla base dei ricorsi sia del ragionamento giuridico che, di conseguenza, la Sezione specializzata poteva sviluppare. Per questo, abbiamo deciso di comprendere nel nostro campione quasi la metà di ricorsi accolti (in tutto o in parte), una percentuale, come vedremo meglio nelle prossime pagine, più che doppia rispetto al totale dei procedimenti definiti riguardanti Bangladesh e Nigeria.

Ci sarebbe piaciuto utilizzare, oltre a quelli detti sopra, anche altri criteri (come ad esempio le motivazioni alla base del ricorso o la provenienza da un'area o dall'altra della Nigeria o del Bangladesh). Tuttavia, ciò non era possibile. Si tratta infatti di elementi non individuabili a un primo sguardo e che avrebbero richiesto una, pur ridotta, attività di studio preventivo di tutti i fascicoli che purtroppo non potevamo permetterci per via delle scadenze.

Per tutto quanto descritto sopra, i commenti e le riflessioni contenute nella sezione ii) non intendono assolutamente riferirsi all'attività complessiva della Sezione specializzata del Tribunale di Bologna in materia di protezione internazionale, nemmeno se intesa come circoscritta alle due nazionalità di riferimento. Esse sono invece sempre da intendersi - come avremo modo di ripetere spesso più avanti - riferite esclusivamente ai decreti da noi esaminati.

# Sezione 1 - I dati

Come anticipato, questa sezione si divide in due sotto-sezioni, rispettivamente dedicate a:

- *sotto-sezione ia*): i dati forniti dal Tribunale di Bologna in risposta a una specifica richiesta della Regione Emilia-Romagna. Si tratta di dati aggiornati al 31/12/2018 e aggregati, senza distinzioni per nazionalità e sesso, in quanto l'accesso a tali informazioni di secondo livello è possibile solo aprendo ogni singolo *file*;
- *sotto-sezione ib*): i dati ricavati tramite accesso diretto al sistema informatico del Tribunale. Si tratta in questo caso di informazioni aggiornate a luglio 2019<sup>12</sup> e appena più raffinate, con un focus sulle nazionalità di riferimento (Bangladesh e Nigeria) e la distinzione in base al sesso.

## 1a) - I dati complessivi sui ricorsi: presentazione e commento

Tab. 0 - Ricorsi al Tribunale di Bologna in materia di protezione internazionale, depositati fra il 17/08/2017 e il 31/12/2018, e loro esiti aggiornati al 31/12/2018 (N. e %)

Anno	Sopravvenienze in materia di impugnazioni ex art. 35 d. lgs. 25/2008	di cui definiti al 31/12/2018						di cui pendenti al 31/12/2018
		rigetto	prot. umanitaria / casi speciali	prot. sussidiaria	status rifugiato	altro esito*	totale definiti	
anno 2017 (da 17/08/2017)	<b>1.158</b>	559	87	12	17	36	711	447
anno 2018	<b>3.434</b>	50	3	0	1	26	80	3.354
totale	<b>4.592</b>	609	90	12	18	62	791	3.801
% esito dei procedimenti definiti tot.		<b>77%</b>	<b>11%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>	

\* Nella tabella fornita dagli uffici del Tribunale non compariva alcuna spiegazione di questa voce; a seguito di un incontro presso la Sezione specializzata per commentare una prima versione di questo studio, ci è stato chiarito che si tratta di provvedimenti dichiarati estinti o riuniti, quindi cessati per qualche ragione senza che il giudice sia entrato nel merito del ricorso. Fonte: Tribunale di Bologna

La tabella sopra ci è stata fornita dagli uffici del Tribunale di Bologna e, come tale, la riportiamo integralmente.

In sede di commento, il primo numero che colpisce è certamente quello dei procedimenti definiti rispetto a quelli avviati e, di conseguenza, il totale dei casi **pendenti**

<sup>12</sup> Ultimo mese di accesso da parte nostra al sistema informatico del Tribunale di Bologna.

al 31 dicembre 2018 (3.801, di cui 447 introdotti nel 2017). Segnale di un'attività da parte della Sezione specializzata del Tribunale che, fra 2017 e 2018, non è stata nelle condizioni di tenere il passo delle numerose impugnazioni depositate, creando un importante arretrato da smaltire. Come vedremo nella sotto-sezione ib), aggiornata a luglio 2019, i tempi di attesa fra la data dell'avvio del procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria e quella della decisione si riducono decisamente nei primi mesi del 2019, quando si assiste a un'evidente accelerazione dell'attività.

Quanto all'**esito**, i ricorsi accolti rappresentano il 15% del totale dei procedimenti definiti al 31/12/2018, a fronte di un 77% di dinieghi e un 8% di "altri esiti"<sup>13</sup>. Se scorporiamo dal totale delle decisioni i 62 "altri esiti", le percentuali cambiano leggermente: i dinieghi diventano l'83,5% (609 su 729), mentre gli accoglimenti il 16,5% (120 su 729).

Fra gli accolti, la grande maggioranza di decisioni (90 su 120) riconosce la protezione umanitaria (11% sul totale dei definiti), mentre i riconoscimenti di protezioni internazionali (protezione sussidiaria e rifugiato) sono appena 30 (pari al 4% sul totale dei procedimenti definiti).

## 1b) - Un focus su Bangladesh e Nigeria

Nelle tabelle che seguono (tab.1, tab.2, tab.3) forniamo i dati ricavati dal nostro accesso al sistema informatico del Tribunale. Le tabelle presentano tutte la stessa struttura - più o meno dettagliata a seconda dei dati che è stato possibile ottenere - e distinguono tra numero di ricorsi accolti e numero di ricorsi rigettati. Nelle tabelle 2 e 3 viene anche fornita una distinzione per tipologia di protezione riconosciuta (protezione umanitaria, protezione sussidiaria, rifugiato) e per sesso del ricorrente.

Si tenga altresì presente, nella lettura delle tabelle, che:

- i dati sono da intendersi **aggiornati al 31 luglio 2019** (ultimo accesso al sistema informatico);
- l'arco temporale considerato (17/08/17 - 31/12/2018) deve intendersi riferito all'**introduzione del procedimento** (deposito del ricorso); la decisione del Tribunale che accoglie o rigetta il ricorso può dunque essere intervenuta anche in un anno successivo (sempre comunque entro fine luglio 2019, ultimo nostro accesso al sistema informatico);
- il riferimento alla protezione umanitaria è da intendersi comprensivo anche delle decisioni successive all'entrata in vigore del DL 113/2018<sup>14</sup> che ha abrogato l'istituto della protezione umanitaria già contenuto nell'art. 5 co. 6 del d. lgs. 286/98; l'interpretazione da parte del Tribunale di Bologna si è infatti sempre orientata -come si dettaglierà meglio nella seconda sezione - verso l'applicabilità della preesistente disciplina ai casi introdotti prima dell'entrata in vigore del suddetto DL il 5 ottobre 2018.
- Per "procedimenti definiti" devono in questa sotto-sezione intendersi solamente i decreti che accolgono (totalmente o in parte) o rigettano il ricorso, ad esclusione quindi dei ricorsi per i quali non si sia giunti a una definizione nel merito in senso positivo o negativo (racchiusi nella categoria "altro esito" nella tab. 0).

<sup>13</sup> V. nota tab. 0, pag. 17.

<sup>14</sup> Convertito con modificazioni dalla legge n. 132/2018.

Tab. 1 - Ricorsi al Tribunale di Bologna in materia di protezione internazionale, depositati fra il 17/08/2017 e il 31/12/2018, e loro esiti aggiornati al 31/07/2019 (esclusi gli "altri esiti") (N. e %)

Esito ricorsi	Totale	% su totale
Accolti	<b>361</b>	<b>20,9%</b>
Rigettati	<b>1.369</b>	<b>79,1%</b>
Totale definiti	1.730	100,0%

Fonte: nostra rielaborazione su dati del sistema informatico del Tribunale di Bologna

Benché questa sotto-sezione, come detto, si concentri sulle decisioni riguardanti cittadini del Bangladesh e della Nigeria, abbiamo comunque ritenuto di interesse fornire anche una tabella di carattere generale, relativa alle decisioni su tutte le nazionalità. Si tratta in sostanza di un aggiornamento al 31/07/2019 dei dati forniti dal Tribunale e già presentati nella tabella 0. Peraltro, si tratta di informazioni con un grado di dettaglio ancora inferiore, in quanto non è stato possibile ricavare, nei tempi a disposizione, informazioni in merito alla tipologia di protezione riconosciuta (dato che invece compare nella tabella 0 e, naturalmente, nelle tabelle 2 e 3 dedicate al focus su Bangladesh e Nigeria).

Ci limitiamo quindi a qualche breve considerazione, partendo dal **totale di procedimenti definiti** nei circa 23 mesi dall'entrata in vigore del nuovo rito in materia di protezione internazionale: 1.730. Comparando questo dato con quello (791<sup>15</sup>) aggiornato al 31/12/2018 (quindi a circa 16 mesi dall'entrata in vigore del nuovo rito) non si può non sottolineare la già anticipata accelerazione nel lavoro della Sezione specializzata. Ciò è dovuto<sup>16</sup> principalmente a due fattori: da un lato, l'aumento di giudici componenti la Sezione: se all'inizio il lavoro era affidato a un solo magistrato, con l'entrata a pieno regime della riforma i giudici togati sono diventati quattro. A questi devono poi essere aggiunti una serie di altri giudici assegnati a rotazione alla Sezione per comporre il collegio giudicante e il supporto di alcuni giudici onorari (GOT), con compiti esclusivamente istruttori (su delega dei giudici togati). Dall'altro lato, il progressivo consolidarsi di una giurisprudenza del Tribunale in questa materia e l'attività di formazione e aggiornamento dei giudici hanno in parte contribuito a rendere più produttivo il lavoro della Sezione.

Quanto agli esiti, i dati complessivi aggiornati a fine luglio 2019 sono simili a quelli aggiornati al 31/12/2018. A fronte di circa 1.000 procedimenti definiti in più, la percentuale di rigetti è rimasta intorno (appena sotto) all'80%, attestandosi al 79,13: possiamo quindi affermare che, **a partire dall'applicazione del nuovo rito, è stato accolto circa un ricorso ogni cinque arrivati a definizione nel merito.**

<sup>15</sup> Tale dato peraltro comprende anche i procedimenti definiti con "altro esito" che, come avvertito, non è incluso fra i dati delle tabelle di questa sezione.

<sup>16</sup> Come confermato dal Tribunale stesso in sede di commento alla prima versione di questo lavoro.

Tab. 2 - Ricorsi al Tribunale di Bologna in materia di protezione internazionale, da parte di cittadini della Nigeria (uomini e donne), depositati fra il 17/08/2017 e il 31/12/2008, e loro esiti aggiornati al 31/07/2019 (esclusi gli "altri esiti") (N. e %)

Dati Nigeria	Totale	% su totale definiti	% su totale definiti M o F
<b>Riconoscimento PU</b>	<b>36</b>	<b>11,5%</b>	<b>/</b>
di cui M	18	5,7%	6,9%
di cui F	18	5,7%	33,3%
<b>Riconoscimento PS</b>	<b>5</b>	<b>1,6%</b>	<b>/</b>
di cui M	5	1,6%	1,9%
di cui F	0	0,0%	0,0%
<b>Riconoscimento RIF</b>	<b>20</b>	<b>6,4%</b>	<b>/</b>
di cui M	7	2,2%	2,7%
di cui F	13	4,2%	24,1%
<b>Totale accolti</b>	<b>61</b>	<b>19,5%</b>	<b>/</b>
di cui M	30	9,6%	11,6%
di cui F	31	9,9%	57,4%
<b>Totale rigettati</b>	<b>252</b>	<b>80,5%</b>	<b>/</b>
di cui M	229	73,2%	88,4%
di cui F	23	7,3%	42,6%
<b>Totale definiti</b>	<b>313</b>	<b>100,0%</b>	<b>/</b>
di cui M	259	82,7%	/
di cui F	54	17,3%	/

Fonte: nostra rielaborazione su dati contenuti nel sistema informatico del Tribunale di Bologna

Gli esiti dei ricorsi presentati nel periodo di riferimento da cittadini nigeriani sono, quanto al dato aggregato, in linea con i dati complessivi già commentati sopra: **è stato accolto circa un ricorso su cinque.**

I dati a nostra disposizione ci permettono inoltre ulteriori considerazioni.

La **forma di protezione** più spesso riconosciuta a cittadini nigeriani è quella umanitaria: oltre la metà degli accoglimenti - 36 su 61 - e l'11% del totale dei procedimenti definiti, 313. La protezione sussidiaria è stata riconosciuta in appena 5 casi su 313 (1,6%), mentre sono 20, di cui 13 donne, le persone che si sono viste riconoscere lo status di rifugiato (6,4% del totale).

Molto interessante poi la distinzione in base al **sexso** del ricorrente: se la stragrande maggioranza di procedimenti definiti riguarda un uomo (259 casi su 313, ovvero l'82,7%), ad essere accolti sono in maggioranza (31 casi contro 30) i ricorsi presentati da donne. Osservando l'ultima colonna a destra nella tabella 2, si nota come il tasso di riconoscimento delle donne nigeriane sia molto più alto rispetto a quello dei connazionali uomini (57,4% vs. 11,6%). Questo è valido sia per la protezione umanitaria

(riconosciuta nel 6,9% dei procedimenti definiti riguardanti uomini e nel 33,3% dei casi riguardanti donne) sia per lo status di rifugiato (2,7% vs. 24,1%); la protezione sussidiaria invece è stata riconosciuta solo a uomini (in 5 casi). Peraltro, il dato appare in crescita se si considera che, limitando l'osservazione ai ricorsi presentati nel 2018 (e quindi i più recenti fra quelli da noi considerati), il tasso di accoglimento degli uomini appare ancora più basso (8,2%), mentre quello delle donne raggiunge il 73,3% (con lo status di rifugiato a fare la parte del leone, riconosciuto in quasi un ricorso su due fra quelli presentati da donne nigeriane)<sup>17</sup>. Nella prossima sezione cercheremo di entrare maggiormente nel dettaglio di questa tendenza.

Il dato sui **dinieghi** è molto elevato, soprattutto per l'universo maschile: circa 9 ricorsi su 10 presentati da uomini nigeriani nel periodo di riferimento ed esaminati al 31/07/2019 è stato rigettato. Diversa la situazione per quanto riguarda le donne, i cui ricorsi sono invece stati accolti (in tutto o in parte) in più della metà dei casi.

Tab. 3 - Ricorsi al Tribunale di Bologna in fatto di protezione internazionale, da parte di cittadini del Bangladesh (soltanto uomini), depositati fra il 17/08/2017 e il 31/12/2008, e loro esiti aggiornati al 31/07/2019 (esclusi gli "altri esiti") (N. e %)

Dati Bangladesh	Totale	% su tot. definiti
Riconoscimento PU	25	11,0%
Riconoscimento PS	0	0,0%
Riconoscimento RIF	3	1,3%
Accolti	28	12,3%
Rigettati	200	87,7%
<b>Totale definiti</b>	<b>228</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: nostra rielaborazione su dati contenuti nel sistema informatico del Tribunale di Bologna

La tabella 3 è certamente di più agevole lettura rispetto alla precedente. Poiché al 31/07/2019 non risultava alcun ricorso definito presentato da una donna originaria del Bangladesh, abbiamo provveduto a eliminare le colonne e le righe relative. I dati di cui sopra sono dunque interamente riferibili all'universo maschile.

E, ad un primo sguardo, gli esiti sono ancora più negativi per i ricorrenti rispetto a quanto abbiamo visto per la Nigeria. **In quasi 9 casi su 10, infatti, i procedimenti sono terminati con un rigetto (87,7%).**

La **forma di protezione** in prevalenza (si potrebbe dire quasi esclusivamente) riconosciuta ai cittadini del Bangladesh è quella umanitaria (25 riconoscimenti, pari all'11,0% del totale dei procedimenti definiti), a cui vanno aggiunti 3 riconoscimenti di status di rifugiato (1,3% dei procedimenti definiti), per un totale di 28 riconoscimenti (12,3% del totale dei definiti). Non si registra nemmeno un caso di protezione sussidiaria (0%).

Quanto al **nesso** dei ricorrenti, come detto, su 228 procedimenti definiti a luglio 2019 e riguardanti cittadini del Bangladesh, nemmeno uno (0%) riguarda una donna. Questo dato ci permette di rileggere parzialmente sotto altra luce i tassi di riconoscimento complessivi dei ricorrenti del Bangladesh, pressoché identici (anzi, lievemente superiori) a quelli relativi al solo universo maschile nigeriano (11,6%).

<sup>17</sup> Il dato distinto fra ricorsi depositati nel 2017 e nel 2018 non è stato inserito in tabella per non complicare la lettura - e anche perché l'esame dei ricorsi non sempre segue precisamente l'ordine cronologico di deposito, quindi avrebbe rischiato di essere fuorviante. Tuttavia, è stato da noi registrato e in questo caso ci pare fornire uno spunto di riflessione importante.



## Sezione 2 - Analisi delle decisioni

Come anticipato, in questa sezione trovano spazio le nostre considerazioni di carattere giuridico e qualitativo, basate sullo studio di **87 fascicoli** riguardanti impugnazioni di cittadini delle due nazionalità di riferimento.

Per i criteri alla base della scelta dei fascicoli da approfondire, fra i 541 riguardanti cittadini di Bangladesh e Nigeria che abbiamo reperito nel sistema informatico del Tribunale<sup>18</sup>, rimandiamo al capitolo sulla metodologia di questa ricerca. In questa sede, ci limitiamo a sottolineare ancora una volta che il campione di decreti alla base di questa sezione non intende in alcun modo essere rappresentativo dell'attività complessiva della Sezione specializzata del Tribunale di Bologna in materia di protezione internazionale, nemmeno se intesa come circoscritta alle due nazionalità di riferimento. Quello che ci proponiamo in questa sezione è di analizzare e commentare quanto abbiamo avuto modo di leggere in maniera approfondita, al fine di evidenziare aspetti ricorrenti o che sembrano importanti per quanto riguarda la struttura delle decisioni, i principali ragionamenti giuridici alla base, le tempistiche, le fonti COI<sup>19</sup>, gli approcci verso alcune tipologie di *claim* (vittime di tratta, LGBTI, ecc.).

### Composizione del campione

I fascicoli esaminati sono 87; di questi, 57 sono i ricorsi presentati nel 2017<sup>20</sup> e 30 quelli presentati nel 2018. Come abbiamo già avuto modo di avvertire, l'anno di avvio del procedimento può non coincidere (e spesso non coincide) con quello di esame e decisione nel merito da parte del Tribunale. Le decisioni assunte dal Tribunale nel 2017 sono infatti 9, mentre 51 sono del 2018 e 27 del 2019<sup>21</sup>.

I fascicoli riguardanti cittadini del Bangladesh sono 32, quelli di cittadini della Nigeria 55. In 16 casi si tratta di donne (tutte nigeriane, per via dell'assenza di ricorsi presentati da donne del Bangladesh nel periodo considerato<sup>22</sup>), in 71 casi di uomini. L'età media, al momento della decisione del Tribunale, è di 27 anni, con un minimo di 19 anni (nessun minorenne) e un massimo di 48 anni. Solo 7 ricorrenti avevano più di 35 anni al momento della decisione.

In tutti gli 87 casi esaminati i ricorrenti avevano in precedenza ottenuto un diniego da parte della CT (che non aveva ritenuto sussistenti nemmeno i motivi per una protezione umanitaria). Su 87 fascicoli esaminati, in 39 casi il ricorso è stato accolto (in tutto o in parte), mentre in 48 è stato rigettato integralmente. Dei 39 accoglimenti esaminati, 23 sono i riconoscimenti di protezione umanitaria, 4 le protezioni sussi-

<sup>18</sup> Si fa riferimento sempre a ricorsi depositati a partire dal 17/08/2017 e fino al 31/12/2018, anche se esaminati e decisi in seguito (comunque non oltre il 31/07/2019).

<sup>19</sup> *Country of Origin Information*.

<sup>20</sup> A partire dal 17/08/2017.

<sup>21</sup> Entro il 31/07/2019.

<sup>22</sup> V. sopra, tab. 3.

diarie, 12 gli status di rifugiato. Rimandiamo al capitolo sulla metodologia per le motivazioni che ci hanno spinto ad inserire nel campione una percentuale di decreti di accoglimento decisamente superiore al tasso reale di decisioni positive.

## Le tempistiche

La media del tempo che intercorre tra l'avvio del procedimento (deposito del ricorso) e la decisione del Tribunale (come riportata sul decreto), negli 87 fascicoli esaminati, è di poco **inferiore ai 9 mesi** (circa 8 mesi e 20 giorni), con estremi di 3 e 20 mesi. Analizzando più da vicino questo dato, si nota come il trend abbia seguito un andamento non lineare, con una media inferiore agli 8 mesi per i ricorsi presentati nella seconda metà del 2017 (dal 17/08), superiore agli 11 mesi per quelli presentati nella prima metà del 2018 e di 5 mesi e mezzo per i procedimenti avviati nella seconda metà del 2018. È ancora molto presto per poter trarre conclusioni molto nette, per quanto il cambio di tendenza appaia evidente. Come già detto in sede di presentazione dei dati<sup>23</sup>, ciò è dovuto principalmente a due fattori: da un lato, l'aumento di giudici dedicati al lavoro della Sezione specializzata e, dall'altro, il progressivo consolidarsi di una giurisprudenza del Tribunale e l'attività di formazione e aggiornamento dei magistrati.

## L'esame della domanda

### *Completezza dei fascicoli, ricorso e udienza*

In tutti gli 87 fascicoli elettronici esaminati sono presenti, tra le altre cose, sia il ricorso con cui è stato avviato il procedimento sia il decreto del Tribunale che definisce la causa nel merito. Pur essendo il presente lavoro finalizzato ad analizzare le decisioni del Tribunale, non ci si può esimere, purtroppo, dal sottolineare come buona parte dei ricorsi letti fossero stati scritti in maniera ripetitiva, quasi “copia e incolla”, talvolta senza nemmeno preoccuparsi di modificare le desinenze al maschile o al femminile a seconda del sesso della persona interessata. Non mancano naturalmente esempi di tutt'altro tenore ma ci corre l'obbligo di constatare che, nei fascicoli da noi esaminati, gli esempi virtuosi non rappresentavano la maggioranza.

La vicenda personale del ricorrente è lasciata spesso sullo sfondo: sono appena 15 su 87 i ricorsi in cui sono presenti delle COI specifiche, cioè direttamente collegabili alla storia del ricorrente, mentre in 54 casi vengono citate COI del tutto generiche (ad es. sulla “situazione dei diritti umani in Nigeria”), principalmente allo scopo di ottenere una protezione sussidiaria sulla base di una presunta situazione di violenza generalizzata<sup>24</sup>. In solo 12 ricorsi sono allegati documenti di supporto “primari”, cioè provenienti dal Paese di origine e collegati alla storia alla base della fuga del ricorrente (tessere, denunce, referti ospedalieri, articoli di giornale, ecc.)<sup>25</sup>. Quanto

<sup>23</sup> V. sezione 1b).

<sup>24</sup> Su questo V. più approfonditamente sotto.

<sup>25</sup> Sulla valutazione - in termini di veridicità - di questa documentazione V. sotto.

ai motivi alla base delle richieste di protezione<sup>26</sup>, in appena 25 casi su 87 il ricorso contiene un riferimento, più o meno preciso, a una persecuzione per uno dei motivi di cui all'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951: di questi, il più citato è l'appartenenza a un determinato gruppo sociale (14 casi, la maggior parte dei quali donne vittime di tratta o uomini omosessuali), seguito dalla religione (in cui consideriamo anche adottate persecuzioni ad opera di "sette" o similari). In ben 63 casi su 87 viene chiesto il riconoscimento della protezione sussidiaria facendo leva sulla situazione generale del Paese di cittadinanza del ricorrente (art. 14 lett. c d. lgs. 251/2007), mentre un rischio di tortura o altro trattamento inumano o degradante (art. 14 lett. b d. lgs. 251/2007) o un rischio di condanna a morte (art. 14 lett. a d. lgs. 251/2007) sono adottati rispettivamente in 18 e 3 volte. La protezione umanitaria viene chiesta nella maggior parte dei casi (40) sulla base di rischi per l'incolumità generici (= non collegati a persecuzioni o danni gravi) in caso di rimpatrio, in 31 casi per il percorso di integrazione in Italia (spesso allegando certificati di italiano o corsi di formazione, tirocini, buste paga,...), in 24 casi per via di condizioni socio-economiche nel Paese di origine inadeguate (estrema povertà, contesto del tutto privo di possibilità di vita dignitosa,...) e condizioni di vulnerabilità (giovane età, mancanza di legami familiari,...).

In tutti gli 87 fascicoli esaminati le udienze sono sempre state fissate (qualche volta anche più d'una) e, nel decreto che decide il ricorso, viene riportato il contenuto testuale di quanto riferito dal ricorrente.

### **Valutazione della credibilità**

La struttura dei decreti analizzati è nella maggior parte dei casi la stessa; dopo aver riportato i motivi alla base della decisione della CT, le richieste del ricorrente e il testo di quanto riferito in udienza, si passa all'esame della credibilità. Ancorando la valutazione all'art. 3 comma 5 d. lgs. 251/2007, il collegio arriva a un giudizio di credibilità o non credibilità basandosi principalmente sugli sforzi fatti dal ricorrente per circostanziare la sua domanda, sulla spiegazione eventualmente fornita per giustificare la mancanza di prove e sulla sua coerenza interna ed esterna<sup>27</sup>. Nella quasi totalità dei decreti ricorre (più o meno identica) la frase seguente: *"i fatti allegati dal cittadino straniero che richiede la protezione internazionale, se non sono suffragati da prova, possono essere ritenuti credibili se superano una valutazione di affidabilità basata sui criteri legali contemplati dall'[art. 3 comma 5 d. lgs. 251/2007], che si fondano sulla verifica della buona fede soggettiva nella proposizione della domanda, valutabile alla luce della sua tempestività, della completezza delle informazioni disponibili, dell'assenza di strumentalità e della tendenziale plausibilità logica delle dichiarazioni, e ciò non solo dal punto di vista della coerenza intrinseca, ma anche sotto il profilo della corrispondenza della situazione che viene descritta dal cittadino straniero con le condizioni oggettive del Paese (cfr. Cass. n. 8282/2013)".*

<sup>26</sup> Ovviamente in ogni ricorso possono essere presenti anche più di una ragione alla base della richiesta. Non sempre peraltro quanto addotto nel ricorso è collegato con precisione a uno dei motivi elencati dalla normativa per accedere allo status di rifugiato o alla protezione sussidiaria. In questi casi, il collegamento è stato fatto da noi. Ad es., nel ricorso viene fatto riferimento all'orientamento sessuale del ricorrente come motivo per chiedere lo status di rifugiato senza effettuare un preciso collegamento con l'art. 8 comma 1 lett. d) del d. lgs. 251/2007; in tal caso il collegamento con il motivo dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale è stato effettuato da noi.

<sup>27</sup> Per coerenza interna si intende la coerenza con quanto dichiarato precedentemente dallo stesso richiedente (assenza di contraddizioni), mentre per coerenza esterna si intende la coerenza con le informazioni sul Paese di origine e in generale con le informazioni sul suo caso di cui già si dispone.

Naturalmente il giudizio sulla credibilità non esaurisce la valutazione del collegio giudicante in merito alla fondatezza o meno delle richieste; tuttavia, laddove concluda per la non credibilità del ricorrente, il Tribunale si dichiara esente dal dovere di cooperazione istruttoria di cui all'art. 3 d. lgs. 25/2008, in linea con l'ordinanza 7333/2015 della Cassazione<sup>28</sup>.

Come noto, la valutazione della credibilità è un elemento centrale nell'esame della domande di protezione internazionale nell'UE e, come confermato da autorevoli studi<sup>29</sup>, spesso rappresenta un notevole "rompicapo" per i decisori, che dedicano gran parte del loro tempo e del loro impegno proprio a valutare la credibilità dei fatti riferiti dalla persona che hanno di fronte. Inoltre, la valutazione di non credibilità è alla base di gran parte delle decisioni negative<sup>30</sup>.

Nel nostro campione di 48 rigetti, solo in 5 casi non è stata data una valutazione di non credibilità, ma si è basata la decisione sulla motivazione che i fatti addotti, per quanto credibili, non fossero idonei a riconoscere alcun tipo di protezione.

Per contro, laddove venga riconosciuta una forma di protezione, non è raro incontrare giudizi diversi sulla credibilità all'interno dello stesso decreto, in quanto le affermazioni del ricorrente possono non essere ritenute plausibili con riferimento allo status di rifugiato, ma perfettamente idonee a fondare una valutazione circa l'esistenza di seri motivi umanitari. Nel nostro campione ciò accade soprattutto nei confronti di donne (ad es. donne che hanno partorito da poco o comunque con figli molto piccoli nati in Italia, ovvero donne ritenute non eleggibili per il riconoscimento di una protezione superiore, proprio a causa delle numerose incoerenze, ma comunque meritevoli di protezione soprattutto per la giovane età e il contesto particolarmente deprivato da cui provengono).

La valutazione della credibilità meriterebbe un lavoro di ricerca specifico, che richiederebbe possibilmente anche un'osservazione diretta delle udienze, per poter considerare aspetti che talvolta sono citati nei decreti e di cui ovviamente non è possibile dare alcuna valutazione basandosi sulla carta (come ad esempio la "*profonda/sincera commozione*" del ricorrente<sup>31</sup> o il fatto che il ricorrente si sia "*sforzato di manifestare i suoi sentimenti e le sue emozioni tenendo un atteggiamento equilibrato*"<sup>32</sup>). Non essendo questo il caso, ci limitiamo pertanto a fornire alcuni brevi commenti in merito ai tratti principali emersi dal nostro studio.

In linea generale si può dire che, nella maggior parte degli 87 decreti analizzati, il Tribunale cerchi di ancorare le valutazioni sulla credibilità non solo alle contraddizioni, alle mancate risposte a richieste di chiarimenti o spiegazioni, **ma anche** alle COI<sup>33</sup>.

Si veda ad esempio il giudizio relativo al ricorso di un uomo che asseriva di essere

<sup>28</sup> "Le dichiarazioni intrinsecamente inattendibili alla stregua degli indicatori di genuinità soggettiva contenuti nell'art. 3, effettivamente non richiedono un approfondimento istruttorio officioso se la mancanza di veridicità non derivi esclusivamente dall'impossibilità di fornire riscontri probatori sulla situazione oggettiva dalla quale scaturisce la situazione di rischio descritta", Cass. Civ., sez. VI-1, ordinanza 10 aprile 2015, n. 7333.

<sup>29</sup> Si veda per tutti *Beyond proof: Credibility assessment in EU asylum systems*, UNHCR 2013.

<sup>30</sup> *Improving asylum procedures*, UNHCR 2010.

<sup>31</sup> Caso n. 53, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato; caso n. 3, uomo Nigeria, riconosciuto protezione sussidiaria.

<sup>32</sup> Caso n. 54, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato.

<sup>33</sup> Es.: caso n. 3, uomo Nigeria, riconosciuto protezione sussidiaria; caso n. 56, uomo Nigeria, rigettato; caso n. 62, uomo Bangladesh, riconosciuto rifugiato.

perseguitato dai membri di una setta<sup>34</sup>: *“il racconto del ricorrente in merito alla setta contrapposta contrasta con le fonti reperibili per tale culto: se è vero infatti che una fonte risalente fa cenno a tale culto, è altrettanto vero che la stessa fonte colloca tale culto esclusivamente in una zona limitata, ossia nel sobborgo di [...], senza individuarne alcuna forma di diffusione in altre zone o di manifestazioni violente e riti come quelli descritti dal ricorrente, e la rappresenta come una sorta di culto operante limitatamente al quartiere in questione”*. O, ancora, in un altro caso<sup>35</sup>: *“l’adesione alla setta rimane volontaria...sebbene i nigeriani temano questa società, non vi [è] alcuna prova evidente che i membri della stessa siano dediti ad azioni violente o ricorrano all’omicidio [...] sempre nel citato rapporto [...] sebbene le posizioni all’interno della setta non siano ereditarie, l’adesione dei figli dei membri della setta è una conseguenza inevitabile soltanto in determinate circostanze [...] sempre nello stesso rapporto [...] le uniche parti della Nigeria nelle quali tale setta avrebbe ancora una certa influenza [sono] diverse da quella del ricorrente”*.

Anche in un caso<sup>36</sup> riguardante un ricorrente che adduceva motivi politici (in particolare il passaggio da un partito all’altro) alla base della presunta persecuzione, allegando un articolo di giornale che lo riguardava direttamente, il collegio non si è limitato a valutare negativamente la mancata conoscenza di nozioni, sia pur basiche, dell’architettura istituzionale nigeriana, ma ha fatto riferimento anche alle COI per ritenere l’articolo verosimilmente *“pubblicato a seguito del pagamento di una somma di denaro”*.

In un numero inferiore di casi<sup>37</sup>, invece, le valutazioni di non credibilità sono del tutto prive di riferimenti a COI e basate solo su incoerenze interne (ad esempio informazioni importanti non dette davanti alla CT ma solo in sede di giudizio<sup>38</sup>: *“il progressivo arricchimento rende le dichiarazioni del ricorrente non credibili”*<sup>39</sup>) o sul fatto che il ricorrente non ha sufficientemente circostanziato la domanda (in aggiunta ad alcune incoerenze tra quanto dichiarato in CT e in udienza)<sup>40</sup>.

In questi casi, occorre dare al ricorrente l’opportunità di spiegare le incoerenze e le contraddizioni e di integrare le risposte, laddove ritenuto necessario<sup>41</sup>. Questo non è apparso sempre chiaro dalla lettura dei decreti<sup>42</sup> (anche se sarebbe necessario assistere all’udienza e accedere anche al verbale dell’audizione in CT per poter trarre conclusioni più precise, come detto in precedenza).

Nel caso di un uomo che si dichiarava perseguitato da un usuraio per un debito non restituito<sup>43</sup>, dopo aver descritto la narrazione del ricorrente come basata su timori presunti, astratti, sganciati da elementi concreti, il collegio aggiunge che, anche a volerlo ritenere credibile, il ricorrente non ha allegato di essersi rivolto alle autorità.

La valutazione della credibilità nei ricorsi di giovani donne nigeriane vittime di tratta appare particolarmente complicato. In alcuni tra i casi esaminati, il fatto che la ricor-

<sup>34</sup> Caso n. 56, uomo Nigeria, rigettato; sul ruolo delle sette, molto approfondita la ricostruzione anche in caso n. 25, uomo Nigeria, rigettato.

<sup>35</sup> Caso n. 86, uomo Nigeria, rigettato.

<sup>36</sup> Caso n. 36, uomo Nigeria, rigettato.

<sup>37</sup> Es.: caso n. 1, uomo Nigeria, rigettato, caso n. 66, uomo Bangladesh, rigettato.

<sup>38</sup> Caso n. 42, uomo Bangladesh, rigettato; caso n. 43, uomo Bangladesh, rigettato.

<sup>39</sup> Caso n. 33, uomo Nigeria, rigettato.

<sup>40</sup> Caso n. 19, donna Nigeria, riconosciuta protezione umanitaria.

<sup>41</sup> *Beyond proof: Credibility assessment in EU asylum systems*, UNHCR 2013, pag. 125.

<sup>42</sup> Ad es. caso n. 68, uomo Nigeria, rigettato.

<sup>43</sup> Caso n. 65, uomo Bangladesh, rigettato.

rente fornisca un “racconto a volte incoerente e contraddittorio, circostanza contestata dalla commissione e posta a fondamento del diniego”, viene ritenuto dal collegio “un atteggiamento frequentemente rinvenibile fra le vittime di tratta”<sup>44</sup>. In altri, invece, pur in presenza di indicatori di tratta, le descrizioni generiche e la mancanza di elementi di dettaglio, le incoerenze e contraddizioni nel racconto non consentono al tribunale di ritenere sussistenti i presupposti per il riconoscimento di una protezione internazionale<sup>45</sup>. È stata considerata positivamente una relazione etno-psicologica<sup>46</sup>.

La produzione di elementi pertinenti, come l’iscrizione ad un’associazione di tutela attiva nel settore dei diritti delle persone LGBTI, corredata da dichiarazione del presidente attestante la partecipazione alle attività dell’associazione, è servita<sup>47</sup> per corroborare la valutazione della credibilità dei fatti narrati da ricorrenti LGBTI.

### **Il ricorso alle COI**

Nei decreti esaminati si nota una progressiva crescita nell’utilizzo delle COI da parte della Sezione specializzata. Ciò è riscontrabile sotto diversi punti di vista:

- in termini puramente **quantitativi**, la media di diverse fonti COI citate in ogni decreto cresce da circa 3 per i ricorsi presentati nel 2017 a 4,5 per quelli della seconda metà del 2018;
- per la **diversità di fonti** prese in considerazione: se nei primi decreti esaminati è molto raro trovare citate fonti ulteriori rispetto a Human Rights Watch (citata in 64 decreti su 87), EASO (63) e UNHCR (44), a partire dai decreti presentati negli ultimi mesi del 2017 (relative udienze nella seconda metà del 2018), cominciano a comparire con costanza fonti quali Amnesty International (24), Freedom House (18), Dipartimento di Stato degli Stati Uniti (13), Norwegian Refugee Council (8), International Refugee Board of Canada (4); saltuariamente, con riferimento a situazioni specifiche, sono citate anche fonti quali ILGA, Intersos, Save the Children, ACCORD, oppure organi di informazione quali telegraph.uk, the washington post, dailypost.ng, the times of india,...
- per la **qualità** delle fonti, che sono nella stragrande maggioranza dei casi ritenute affidabili; in un solo caso sugli 87 esaminati è citata come fonte (peraltro non esclusiva) Wikipedia, sulla cui attendibilità in questo campo sussistono molti dubbi<sup>48</sup>; in pochissimi altri casi si fa riferimento (comunque non esclusivo) a fonti meno riconosciute in ambito COI (es. websolidale.org<sup>49</sup>).

Le fonti utilizzate sono inoltre sempre citate in maniera precisa; in un solo decreto<sup>50</sup>, si ricorre all’espressione “*molte fonti accreditate parlano di...*”, senza citare di quali fonti si sta parlando.

Il ricorso alle COI, nei decreti esaminati, avviene per le seguenti finalità:

1. per analizzare la situazione nel Paese o nella regione di origine del ricorrente al fine di valutare l’esistenza o meno di una situazione di **violenza generaliz-**

<sup>44</sup> Caso n. 49, donna Nigeria, riconosciuta rifugiata.

<sup>45</sup> Caso n. 50, donna Nigeria, riconosciuta protezione umanitaria.

<sup>46</sup> Caso n. 52, donna Nigeria, riconosciuta rifugiata.

<sup>47</sup> Caso n. 54, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato.

<sup>48</sup> *Country of Origin Information Report Methodology*, EASO, 2019, pag. 16.

<sup>49</sup> Caso n. 59, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>50</sup> Caso n. 46, uomo Nigeria, riconosciuto protezione sussidiaria.

- zata** e riconoscere o meno una protezione sussidiaria ex art. 14 comma 1 lett. c, d. lgs. 251/2007; questo avviene nella totalità dei casi esaminati;
2. per valutare la **credibilità** dei fatti narrati dal ricorrente; come già descritto sopra<sup>51</sup>, ciò avviene con buona costanza nei decreti esaminati;
  3. per valutare i **futuri rischi** di persecuzione o danno grave ex lett. a e b dell'art. 14 comma 1, d. lgs. 251/2007, dopo aver "superato" il test di credibilità. Fra i casi esaminati, alcuni interessanti esempi sono un decreto<sup>52</sup> riguardante un cittadino del Bangladesh appartenente a una minoranza religiosa, uno<sup>53</sup> riguardante un altro cittadino del Bangladesh appartenente a una minoranza etnica e un decreto<sup>54</sup> riguardante un cittadino della Nigeria appartenente a un'organizzazione definita dal governo terroristica.

Pur in un contesto generale, come detto, di evidente e positiva crescita nell'utilizzo delle COI, esistono ancora dei margini di miglioramento. In particolare:

- il ricorso alle COI nei confronti dei casi di cittadini del Bangladesh, anche a causa della tipologia di *claim* (molti casi esaminati sono basati sul percorso di integrazione in Italia), è generalmente più ridotto rispetto a quanto è stato possibile notare con riferimento alla Nigeria. In particolare, affermazioni dei ricorrenti circa un rischio di riduzione in schiavitù o simili, soprattutto sulla base di debiti contratti, non vengono sottoposti a verifica COI<sup>55</sup>;
- mentre da un lato, per avere informazioni sul contesto (ai fini di valutare la situazione di eventuale violenza generalizzata), il collegio fa riferimento sempre come minimo a due - ma più spesso tre - fonti, di cui alcune governative (EASO, UNHCR) e altre non governative (Human Rights Watch, Amnesty International, ecc.), dall'altro, per avere informazioni specifiche sui fatti narrati dal richiedente (al fine di valutarne la credibilità o i futuri rischi in caso di rimpatrio), in un numero molto limitati di casi<sup>56</sup>, si è utilizzata solo una fonte. Per quanto ciò possa talvolta essere inevitabile per mancanza di materiale disponibile, bisognerebbe il più possibile cercare di disporre di più fonti, tutte affidabili ma di approccio diverso, per consentire una valutazione il più possibile bilanciata.

## Gli esiti dei ricorsi

### *I rigetti*

Tutti i decreti esaminati, come detto, hanno a grandi linee la stessa struttura: dopo aver ripercorso le "tappe" precedenti (la valutazione della Commissione, le richieste del ricorrente, il contenuto dell'audizione), partono da una valutazione sull'attendibilità. Nella quasi totalità dei decreti di rigetto esaminati, i giudici danno una valutazione di inattendibilità delle dichiarazioni, ritenute non coerenti, non dettagliate, non circostanziate, non supportate da prove (senza che il ricorrente fornisca una ragio-

<sup>51</sup> V. par. «L'esame della domanda» *Valutazione della credibilità*.

<sup>52</sup> Caso n. 62, uomo Bangladesh, riconosciuto rifugiato.

<sup>53</sup> Caso n. 75, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>54</sup> Caso n. 77, cittadino Nigeria, riconosciuto rifugiato.

<sup>55</sup> Caso n. 66, uomo Bangladesh, rigettato; caso n. 72, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>56</sup> Caso n. 69, uomo Bangladesh, riconosciuto rifugiato; Caso n. 75, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria.

nevole spiegazione del perché). Nei pochissimi casi di rigetto esaminati in cui non viene data una valutazione di non credibilità, i fatti adottati non sono ritenuti idonei a riconoscere alcun tipo di protezione. Si tratta ad esempio di un caso<sup>57</sup> in cui lo stesso ricorso sottolineava la credibilità del ricorrente proprio per non essersi “inventato” una storia di persecuzioni ma aver portato il suo caso puramente di tipo economico.

La valutazione di inattendibilità porta con sé la conseguenza di ritenere i) non attivato il dovere di cooperazione istruttoria di cui all’art. 3 d. lgs. 25/2008 e ii) non esistenti i rischi di subire persecuzioni ai sensi degli artt. 7 e 8 d. lgs. 251/2007 o danni gravi ex art. 14 comma 1, lett. a e b del medesimo decreto. La valutazione dell’esistenza o meno di un rischio di danno grave ex art. 14 comma 1, lett. c<sup>58</sup> è, invece, effettuata costantemente dalla Sezione specializzata, anche in presenza di un giudizio di inattendibilità. Come si dirà più approfonditamente sotto, tale valutazione, nei casi da noi esaminati, è sempre negativa, salvo pochissime eccezioni.

Infine, il Tribunale opera sempre, nei decreti da noi esaminati, una valutazione autonoma circa l’esistenza o meno di presupposti per il riconoscimento di una protezione umanitaria. Se, per quanto riguarda i casi di accoglimento, come si dirà meglio in seguito, le fattispecie sono molteplici, per quanto riguarda i dinieghi della protezione umanitaria le motivazioni sono generalmente legate all’assenza di una vulnerabilità effettiva o comunque di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani, caratterizzanti il paese di origine ma direttamente riferibili alle condizioni di vita e alla vicenda personale del ricorrente. Spesso i ricorrenti fanno leva su motivazioni di carattere economico, talvolta legate a un percorso di **integrazione** positivo in Italia (con tanto di contratti di lavoro di durata medio-lunga); ciò tuttavia (salvo rare eccezioni di cui si dirà sotto) non viene considerato dalla Sezione specializzata come sufficiente, di per sé<sup>59</sup>, per il riconoscimento di una protezione umanitaria, in linea con le recenti pronunce (4455/2018, 17072/2018, 28226/2018) della Cassazione in merito.

Volendo individuare alcuni tratti comuni - che effettivamente abbiamo riscontrato - all’interno delle decisioni di rigetto riguardanti le due nazionalità esaminate, potremmo dire che per i cittadini del Bangladesh il collegio è molto spesso chiamato a valutare se il tipo di malattia da cui è affetto il ricorrente sia ostativo al rimpatrio o meno (nel primo caso si avrà una protezione umanitaria, mentre nel secondo caso si avrà un rigetto<sup>60</sup>). Un altro *claim* che si trova frequentemente nelle decisioni di rigetto<sup>61</sup> di cittadini del Bangladesh è quello di chi afferma di essere in pericolo per via di un debito contratto e dell’impossibilità di restituirlo, con il conseguente rischio di dover lavorare in condizione di schiavitù per il proprio creditore/usuraio. Nei ricorsi esaminati, le dichiarazioni di questo tipo sono sempre considerate non circostanzia-

<sup>57</sup> Caso n. 63, uomo Nigeria, rigettato.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> La tipica frase di chiusura dei decreti che diniegano la protezione umanitaria è questa (con le modifiche necessarie a seconda delle specificità del caso): la circostanza che il ricorrente abbia svolto/svolga attività lavorativa/volontariato in Italia, oppure che il ricorrente abbia partecipato/frequenti con profitto corsi di formazione/corsi di lingua italiana, etc. pur certamente meritevole, non è di per sé tale da ritenere sussistenti quei seri motivi di carattere umanitario che possono fondare il riconoscimento della forma di protezione in esame.

<sup>60</sup> Es.: caso n. 4, uomo Bangladesh, rigettato.

<sup>61</sup> Ad es. caso n. 20, uomo Bangladesh, rigettato; caso n. 40, uomo Bangladesh, rigettato; caso n. 42, uomo Bangladesh, rigettato.

te, generiche, incoerenti. Anche le catastrofi naturali sono alla base di diversi ricorsi rigettati, generalmente perché, per riconoscere una protezione, “è necessario che il rientro nel Paese di origine non possa avvenire in condizioni di dignità e sicurezza”<sup>62</sup>.

Quanto ai cittadini nigeriani, i rigetti di gran lunga più frequenti nei decreti esaminati sono quelli di ricorsi basati su persecuzioni ad opera di sette, confraternite o simili<sup>63</sup>, generalmente per mancanza di attendibilità dei fatti raccontati. I rari casi di donne nigeriane integralmente rigettate presenti nel nostro campione (4) meritano un approfondimento a parte: in due casi le ricorrenti non si sono presentate in udienza, incidendo così negativamente sulla possibilità di procedere ai necessari approfondimenti<sup>64</sup>; in un caso la ricorrente ha chiesto protezione basandosi sulle violenze subite in patria dal compagno<sup>65</sup>, ma la sua domanda è stata ritenuta non circostanziata e incoerente, mentre in un altro caso<sup>66</sup> la ricorrente affermava di essere stata data in sposa a un uomo molto più anziano e poi inserita nel circuito della prostituzione, ma le numerose incoerenze, le reticenze, la incapacità a collocare temporalmente gli atti la facevano ritenere dal collegio non solo non eleggibile per la protezione internazionale, ma nemmeno per l'umanitaria.

Per quanto riguarda i cittadini nigeriani, inoltre, va sottolineato come gran parte dei ricorsi facciano leva su una presunta situazione di “violenza generalizzata” che sarebbe di per sé sufficiente a giustificare una protezione sussidiaria. Nel rimandare un commento più approfondito al box dedicato, basti qui evidenziare come tutte queste richieste siano state rigettate dal Tribunale nei decreti da noi esaminati, ad eccezione di due soli casi (che verranno esaminati sotto).

### ***I riconoscimenti della protezione internazionale***

Negli 87 decreti esaminati, è stata riconosciuta una protezione internazionale 16 volte (12 status di rifugiato e 4 protezioni sussidiarie).

#### *i) La protezione sussidiaria*

Si tratta di 4 uomini nigeriani per i quali il collegio ha ritenuto esistente il rischio effettivo di essere sottoposti a:

1. pena di morte (art. 14 comma 1 lett. a, d. lgs. 251/2007): in questo caso<sup>67</sup>, il Tribunale ha ritenuto credibile e dettagliato il racconto del ricorrente, coerente con una lunga serie di fonti COI anche molto specifiche sulla situazione nel Delta del Niger<sup>68</sup> e ha ritenuto che la diffusione ed impunità dei comportamenti violenti ad opera dei gruppi paramilitari in un clima di sostanziale tolleranza o incapacità di contrasto da parte delle autorità statuali fossero idonee a giustificare la protezione.
2. tortura o trattamento inumano o degradante (art. 14 comma 1 lett. b, d. lgs. 251/2007): anche questo caso<sup>69</sup> è collegato con la situazione nel Delta del

<sup>62</sup> Caso n. 43, uomo Bangladesh, rigettato.

<sup>63</sup> Caso n. 1, uomo Nigeria, rigettato; caso n. 25, uomo Nigeria, rigettato; caso n. 56, uomo Nigeria, rigettato.

<sup>64</sup> Caso n. 36, donna Nigeria, rigettata; Caso n. 82, donna Nigeria, rigettata.

<sup>65</sup> Caso n. 27, donna Nigeria, rigettata.

<sup>66</sup> Caso n. 78, donna Nigeria, rigettata.

<sup>67</sup> Caso n. 37, uomo Nigeria, riconosciuto protezione sussidiaria.

<sup>68</sup> Incluso studi scientifici pubblicati da riviste specializzate: limesonline, acaps.org, dailynews.ng, ecc.

<sup>69</sup> Caso n. 3, uomo Nigeria, riconosciuto protezione sussidiaria.

Niger; il ricorrente avrebbe provocato un incidente automobilistico mentre impegnato nel trasporto di petrolio sottratto illegalmente. Il collegio, dopo aver effettuato una lunga e approfondita disamina del fenomeno del *bunkering* illegale, citando varie fonti COI<sup>70</sup>, ha ritenuto che, qualora rientrasse nel suo Paese, *“il ricorrente correrebbe un rischio effettivo di subire un procedimento penale per il proprio coinvolgimento nell’attività illegale, punita assai severamente dal codice penale nigeriano (12 anni di reclusione) e di essere condannato a una lunga pena detentiva da scontarsi nelle carceri nigeriane connotate da un regime penitenziario che le fonti descrivono concordemente come integrante gli estremi della tortura o comunque aventi natura inumana o degradante”*. Va sottolineato come non sia stata presa in considerazione l’ipotesi di un’esclusione dalla protezione sussidiaria ex art. 16 comma 1 lett. b d. lgs. 251/2007, che avrebbe tutt’al più permesso di considerare la situazione nelle carceri nigeriane nel contesto della protezione umanitaria.

3. minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 14 comma 1 lett. c, d. lgs. 251/2007): si tratta di due casi<sup>71</sup>. Il primo ricorrente aveva chiesto lo status di rifugiato per via di violenze - incendi di abitazioni, stupri, percosse, ecc. - subite dal suo gruppo etnico (tradizionalmente agricoltori) da parte di un altro gruppo etnico (allevatori in cerca di terreni ove far pascolare i loro animali). Il collegio, nel ritenere credibile il racconto del ricorrente, e coerente con le COI, preso atto dell’incapacità del governo di fermare il conflitto, ritiene sussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria, escludendo invece lo status di rifugiato in quanto il ricorrente non avrebbe fatto riferimento a condotte persecutorie agite da qualcuno direttamente nei suoi confronti (per quanto forse in questo caso, una volta ritenuto credibile e coerente con le COI il racconto, un ulteriore approfondimento istruttorio avrebbe potuto condurre a riconoscere la protezione massima in considerazione dei rischi futuri e a prescindere dall’aver già subito o meno delle persecuzioni). Il secondo caso ci permette di analizzare come la Sezione specializzata abbia indagato la credibilità in riferimento a un aspetto molto specifico: infatti, il ricorrente in questione, originario di uno Stato della Nigeria, afferma di essersi trasferito in un altro Stato quando aveva 5 anni. Il collegio ritiene credibile il racconto in quanto il ricorrente ha fornito *“un indirizzo con tanto di via e numero civico e [...] riferimenti geografici presenti nelle vicinanze (l’ospedale da lui menzionato e il luogo di preghiera che frequentava. Si tratta di particolari significativi proprio perché trovano riscontro su Google maps.”*. Una volta ritenuto credibile il trasferimento del ricorrente, il collegio assume quella zona - non quella di nascita - come riferimento per valutare il rischio di rimpatrio e, in linea con numerose fonti COI, ritiene che in quello Stato della Nigeria vi sia *“un grado di violenza indiscriminata che ha raggiunto un livello tale (anche per la frequenza o per cadenza temporalmente significative) per cui un civile rientrato nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire tale minaccia”*.

<sup>70</sup> The Washington Post, Osservatorio Politica Internazionale, Enciclopedia Treccani, USDOS, ecc.

<sup>71</sup> Caso n. 46, uomo Nigeria, riconosciuto protezione sussidiaria; Caso n. 60, uomo Nigeria, riconosciuto protezione sussidiaria.

**Focus: la situazione di violenza generalizzata ai fini del riconoscimento di una protezione sussidiaria secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

L'art. 15 (c) della Direttiva 2004/83/CE (la allora "Direttiva Qualifiche", poi rifiuta nella Direttiva 2011/95/UE) si caratterizzava per un testo apparentemente contraddittorio, o comunque poco chiaro. Esso, infatti, recitava (e recita tuttora nella versione rifiuta della direttiva):

*"Requisiti per la protezione sussidiaria*

*Sono considerati danni gravi [...]*

*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."*

Il grassetto è nostro, per evidenziare il contrasto fra la richiesta di minaccia "individuale" e il contesto di violenza "indiscriminata".

Nell'ormai lontano 2009, in una delle prime pronunce della Corte di Giustizia UE su un atto giuridico dell'Unione europea in materia di asilo<sup>72</sup>, i giudici di Lussemburgo fornirono la seguente interpretazione:

*"L'art. 15, lett. c), della direttiva [qualifiche], in combinato disposto con l'art. 2, lett. e), della stessa direttiva, deve essere interpretato nel senso che:*

- *l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova di essere specifico oggetto di minaccia a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale;*
- *l'esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti cui sia stata presentata una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali venga deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia."*

Cosa significa?

Nel rimandare a più complete analisi della sentenza<sup>73</sup>, oltre che ovviamente al testo integrale della stessa<sup>74</sup>, ci limitiamo qui a sottolineare come la Corte abbia spiegato che, **in situazioni eccezionali**, la minaccia possa estendersi ad una persona a prescindere dalla sua personale condizione. Ciò tuttavia, vuol dire che, come peraltro si legge nel Preambolo alla direttiva, "[i] rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave"<sup>75</sup>.

Pertanto, chi è chiamato a valutare l'esistenza di una minaccia di questo tipo, deve necessariamente **bilanciare specificità e generalità** in questo modo: *"tanto più il richiedente è eventualmente in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale,*

<sup>72</sup> Caso C-465/07 Elgafaji, 17 febbraio 2009, citata nella pressoché totalità dei decreti esaminati, per valutare l'esistenza o meno di un rischio di danno grave ex art. 14 comma 1, lett. c d. lgs. 251/2007 (che corrisponde all'art. 15 (c) Direttiva qualifiche UE).

<sup>73</sup> [http://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/Elgafaji\\_C465\\_2007.pdf](http://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/Elgafaji_C465_2007.pdf).

<sup>74</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76788&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=696327>.

<sup>75</sup> Considerando n. 26.

*tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria*".<sup>76</sup>

Nei ricorsi contenuti all'interno dei fascicoli esaminati, la condizione personale del ricorrente - con riferimento alla richiesta di questo tipo di protezione - non viene mai presentata in maniera esauriente. Ci si limita invece a produrre mate-

riale a supporto della tesi di una presunta "violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno o internazionale" (per usare le parole dell'art. 14 comma 1 lett. c) che caratterizzerebbe la Nigeria o il Bangladesh. Tuttavia, in assenza di un collegamento con la situazione personale del ricorrente, tale violenza dovrebbe assumere quei caratteri di "eccezionalità", di "massimo grado" che ricorrono nella sentenza *Elgafaji* e che, a nostro avviso correttamente, il Tribunale di Bologna nei decreti esaminati ha escluso nella quasi totalità dei casi, basandosi su rapporti di varie fonti COI e sui dati in merito al numero di vittime e all'estensione geografica dei conflitti.

## *ii) Lo status di rifugiato*

Si tratta di 12 casi da noi analizzati, riguardanti 3 cittadini del Bangladesh e 9 della Nigeria, 4 donne (tutte nigeriane) e 8 uomini. I motivi alla base delle persecuzioni individuate dal Tribunale sono i seguenti:

1) religione<sup>77</sup>; 2) appartenenza a un particolare gruppo sociale; quest'ultimo gruppo si può dividere ulteriormente in 2a) uomini omosessuali<sup>78</sup> e 2b) persone vittime di tratta, ulteriormente distinguibili fra 2b1) donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale<sup>79</sup> e 2b2) un uomo vittima di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo<sup>80</sup>; 3) opinioni politiche<sup>81</sup>

### *1) Lo status di rifugiato ex art. 8 comma 1, lett. b), d. lgs. 251/2007 - religione*

Si tratta di un cittadino del Bangladesh di fede induista, perseguitato per questo motivo. Il ricorrente è ritenuto credibile sia perché il suo racconto è coerente con le COI (in particolare descrive un violento attacco, di cui il collegio trova effettivamente traccia a seguito di approfondita ricerca COI specifica) sia perché fornisce molti particolari sulle discriminazioni verso gli induisti, coerenti con le COI generiche sulla situazione degli induisti in Bangladesh.

### *2) Lo status di rifugiato ex art. 8 comma 1, lett. d), d. lgs. 251/2007 - particolare gruppo sociale*

Come diffusamente ricordato in precedenza, il nostro campione di 87 decisioni - per

<sup>76</sup> Par. 39 della sentenza.

<sup>77</sup> Caso n. 62, uomo Bangladesh, riconosciuto rifugiato.

<sup>78</sup> Caso n. 8, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato; Caso n. 69, uomo Bangladesh, riconosciuto rifugiato; Caso n. 79, uomo Bangladesh, riconosciuto rifugiato; Caso n. 53, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato; Caso n. 54, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato.

<sup>79</sup> Caso n. 49, donna Nigeria, riconosciuta rifugiata; Caso n. 52, donna Nigeria, riconosciuta rifugiata; Caso n. 76, donna Nigeria, riconosciuta rifugiata; Caso n. 85, donna Nigeria, riconosciuta rifugiata.

<sup>80</sup> Caso n. 58, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato.

<sup>81</sup> Caso n. 77, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato.

le modalità di scelta - non vuole in alcun modo essere rappresentativo da un punto di vista statistico della totalità dei decreti del Tribunale in materia di protezione internazionale, nemmeno con riferimento alle sole due nazionalità di cui ci stiamo occupando più da vicino. Non ci è quindi possibile trarre conclusioni definitive. Purtroppo, non possiamo non rimarcare una tendenza che emerge con chiarezza: l'appartenenza a un determinato gruppo sociale - e, come vedremo subito, in particolare l'orientamento sessuale e l'essere vittime di tratta - è quasi l'unico motivo dei cinque previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sulla base del quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato a cittadini di Bangladesh e Nigeria nelle decisioni da noi esaminate<sup>82</sup>.

### 2a) Uomini omosessuali

In 5 casi è stato riconosciuto lo status di rifugiato a uomini omosessuali (3 Nigeria, 2 Bangladesh). Ciò che accomuna i decreti in questione è il focus del collegio sulla credibilità: le dichiarazioni sono considerate *“lineari”*, *“coerenti”* (internamente e con le COI reperite), *“dettagliate”*, *“logiche”*, *“circostanziate”*<sup>83</sup>, talvolta accompagnate da *“profonda commozione”* o da *“un atteggiamento equilibrato”*; a ulteriore supporto dell'attendibilità, la Sezione ha considerato sia lettere prodotte in Italia (una del presidente di un'associazione di tutela *“attestante il percorso seguito per avere contatti con persone del proprio orientamento sessuale e la partecipazione alle attività dell'associazione”*<sup>84</sup> e una della *“coordinatrice della comunità in cui si dà atto che il ricorrente vive una relazione affettiva con un uomo”*<sup>85</sup>) sia, in un caso, la pubblicazione su un quotidiano *on line* che *“emerge effettivamente dalla consultazione tramite internet: il che vale a riscontrare la diffusione della notizia della denuncia del ricorrente [...] senza che siano emersi concreti e specifici elementi che valgano a minare l'attendibilità di tale pubblicazione e della sua diffusione. E d'altronde appare poco plausibile ritenere la diffusione di una falsa notizia di tale tenore - riguardante il coinvolgimento in una relazione omosessuale del ricorrente, a fronte delle gravi conseguenze derivanti dalla diffusione di tale notizia in un Paese come la Nigeria in cui l'omosessualità è punita con pene tanto rilevanti.”*<sup>86</sup>. In tutti i casi, stabilita l'attendibilità del richiedente, il collegio valuta le potenziali conseguenze in caso di rimpatrio, considerando sia la legislazione penale vigente (e il timore di provvedimenti di polizia o giudiziari) sia le discriminazioni a livello sociale o la *“sharia”* - limitatamente ai casi del Bangladesh. In 3 casi su 5 i decreti fanno anche riferimento - per quanto giuridicamente irrilevante ai fini del riconoscimento - a una *“buona capacità di integrazione”* dei ricorrenti sul territorio.

Fra le fonti COI più utilizzate nei casi in questione, oltre a quelle *“classiche”* (EASO, HRW, ecc.), segnaliamo il ricorso a ILGA (International Lesbian and Gay Association).

<sup>82</sup> Questa impressione ci è stata confermata dalla stessa Sezione specializzata in fase di commento alla prima versione di questo lavoro.

<sup>83</sup> *“[...] ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda descrivendo la scoperta del proprio orientamento sessuale [...] le modalità che avevano caratterizzato l'avvicinamento all'amico [...] e il distacco [...] e poi un altro compagno di studi [...] rendendo sul punto dichiarazioni circostanziate e corroborate da dettagli [...] ha fornito dettagli sulla vita universitaria, la zona dove viveva...”*, Caso n. 8, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato.

<sup>84</sup> Caso n. 54, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato.

<sup>85</sup> Caso n. 79, uomo Bangladesh, riconosciuto rifugiato.

<sup>86</sup> Caso n. 53, uomo Nigeria, riconosciuto rifugiato; si noti che non è stata presa in considerazione la denuncia in sé, *“in quanto priva di qualsiasi attestazione di autenticità, poiché prodotta solo in copia”*, ma esclusivamente la diffusione *on line* della notizia.

### *2b) Persone vittime di tratta*

Come detto, questa categoria può essere ulteriormente divisa fra 2b1) quattro casi di donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e 2b2) un uomo vittima di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo.

#### *2b1) Donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale*

I casi riguardano solo donne nigeriane. Tutte sono state ritenute attendibili dal Tribunale, anche se con motivazioni diverse. Se una ricorrente era già inserita in un percorso antitratta e ha fornito dichiarazioni circostanziate e coerenti, per le altre ci pare abbia giocato un ruolo fondamentale la corrispondenza delle caratteristiche delle ricorrenti con gli indicatori contenuti nelle linee guida UNHCR sulle donne nigeriane vittime di tratta. Basandosi su tale corrispondenza, il collegio ha correttamente superato “*un racconto a volte incoerente e contraddittorio*”, una dichiarazione “*omissiva sugli aspetti più raccapriccianti della sua storia [...] caratterizzata da aspetti non chiariti e frettolosi nella descrizione delle modalità del reclutamento, delle violenze subite, della vendita e del passaggio da persona a persona*”. In un caso, il cambio di atteggiamento ed esposizione fra CT e udienza è stato valutato come fattore positivo nel valutare l’attendibilità, in quanto il collegio ha ritenuto “*del tutto ragionevole e comprensibile che la ricorrente abbia trovato il coraggio di sottrarsi al suo sfruttamento grazie al c.d. editto dell’Oba del Benin Eware I<sup>87</sup>, massima autorità religiosa del popolo Edo*”.

Una volta ritenute attendibili le ricorrenti, il Tribunale esamina i rischi in caso di rimpatrio, concludendo sempre nel senso che sussiste il fondato timore di atti di persecuzione, sotto forma di “*pesanti ritorsioni da parte dei propri conoscenti*”, “*discriminazioni da parte del contesto sociale*”, reinserimento “*nel circuito della tratta per essere avviata alla prostituzione in patria*”. Tutto ciò in un contesto in cui, a giudizio del collegio, “*l’apparato statale nigeriano, nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni per combattere il fenomeno, non è in grado di garantire ancora una adeguata tutela*”. Il rischio di persecuzione, per motivo di appartenenza al particolare gruppo sociale delle donne vittime di tratta, da parte di attori privati (familiari, membri della comunità, organizzazioni criminali), in presenza di incapacità o mancanza di volontà da parte degli organi statuali di fornire protezione<sup>88</sup>, è dunque alla base del riconoscimento dello status di rifugiato in questi casi esaminati.

Fra le fonti COI più utilizzate dal Tribunale, oltre a quelle “classiche” (EASO, HRW, ecc.), segnaliamo qui il ricorso a un rapporto di ACCORD (*Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation*) e al *Country Report* del Dipartimento di Stato Americano.

#### *2b2) Uomo vittima di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo*

Caso questo molto interessante, in quanto il ricorso era basato sulla “solita” presunta situazione di violenza generalizzata in Nigeria. Invece, in sede di udienza (anzi di

<sup>87</sup> Sull’editto citato si trovano on line varie fonti, si veda ad es.: <https://www.ilpost.it/2018/04/15/oba-nigeria-libera-donne-riti-vooodoo/>.

<sup>88</sup> Art. 5 comma 1, lett. c, d. lgs. 251/2007.

ben 3 udienze disposte dalla Sezione specializzata per approfondire), sono emersi elementi di tratta per sfruttamento lavorativo: il ricorrente sarebbe cioè utilizzato come spacciatore, sotto la minaccia di dover restituire un ingente debito. Grazie alla produzione di *screenshot* delle chiamate ricevute sul telefono, oltre alla presenza di elementi classici della tratta - il giuramento, le minacce, il debito - il Tribunale giunge a ritenere generalmente attendibile il ricorrente, mentre alcuni particolari incoerenti vengono ritenuti *“sintomo non tanto di scarsa genuinità, quanto del turbamento che spesso affligge chi ha vissuto determinate esperienze”*. Valutata così la credibilità, il collegio ritiene fondato il timore che, in caso di rimpatrio, egli subisca pesanti ritorsioni da parte di chi l'aveva costretto a partire, oltre che *“il pericolo che lo stesso divenga nuovamente vittima di trafficking”*. Il motivo di questa persecuzione viene individuato dal Tribunale nell'appartenenza a un particolare gruppo sociale, nel caso di specie quello di uomini vittime di tratta *“privi di riferimenti familiari significativi, senza titolo di studio, senza lavoro e senza casa, facili prede della criminalità senza scrupoli che li vittimizza senza difficoltà”*. Anche in questo caso, analogamente a quanto già detto in merito alle donne vittime di tratta, la persecuzione proviene da attori privati, in presenza di incapacità o mancanza di volontà da parte degli organi statuali di fornire protezione.

### 3) *Lo status di rifugiato ex art. 8 comma 1, lett. e), d. lgs. 251/2007 - opinioni politiche*

È il caso di un cittadino nigeriano, la cui appartenenza a un gruppo per l'indipendenza del Biafra è stata ritenuta credibile grazie alla grande dovizia di particolari nel racconto e all'ottima collaborazione con il giudice. Dalle fonti COI consultate - fra cui numerosi organi di informazione nigeriani - emerge che l'organizzazione è stata dichiarata *“terroristica”* dal governo e che i suoi membri rischiano anche la pena di morte. Correttamente, poi, il collegio afferma l'irrelevanza del fatto che il ricorrente non abbia già patito persecuzioni, in quanto ciò che conta è la prospettiva futura e, *“vista la posizione assunta dal governo nigeriano, i diritti fondamentali del ricorrente potrebbero essere limitati o compromessi per la sua opinione politica, anche laddove questa non si traducesse in militanza”*.

### ***I riconoscimenti della protezione umanitaria***

Innanzitutto, occorre ricordare come, in sostanza, la protezione umanitaria sia stata cancellata dal DL 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132. Tale intervento del legislatore è stato - ed è tuttora - oggetto di ampio dibattito in merito alla sua applicabilità o meno alle domande di asilo presentate prima della sua entrata in vigore. Nel febbraio 2019, un'importante sentenza della Cassazione<sup>89</sup> ha affermato, sostanzialmente, che la nuova normativa non si applica *“in relazione alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5/10/2018) della nuova legge, le quali saranno pertanto scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione”*. Ovviamente, in questi casi il permesso di soggiorno sarà rilasciato non con la dicitura (non più esistente) *“protezione umanitaria”*, ma con quella *“casi speciali”* e la disciplina e l'efficacia temporale saranno quelle di cui all'art. 1 comma 9 DL 113/2018.

<sup>89</sup> Cassazione, Prima Sezione Civile, 4890/2019.

Il Tribunale di Bologna aveva peraltro sposato l'interpretazione dell'irretroattività ancor prima della sentenza della Cassazione citata, come confermato dal fatto che tra i decreti da noi esaminati compaiono 4 protezioni umanitarie riconosciute nel periodo successivo all'entrata in vigore del DL 113 e antecedente la pubblicazione della sentenza della Cassazione (19 febbraio 2019).

Esaurita questa necessaria premessa, possiamo quindi ragionare sui decreti di riconoscimento della protezione umanitaria come se il DL 113/2018 non fosse mai entrato in vigore, essendo tutti i casi da noi esaminati riferiti a domande di asilo presentate ben prima del 04/10/18.

Come detto, si tratta di 23 decreti, 8 riguardanti cittadini del Bangladesh (tutti uomini) e 15 della Nigeria (8 donne e 7 uomini). Le ragioni alla base del riconoscimento della protezione umanitaria nei decreti da noi esaminati<sup>90</sup> possono essere divise nei seguenti macro-gruppi:

- i) decisioni assunte prima della sentenza della Cassazione 4455/2018<sup>91</sup>
- ii) decisioni assunte dopo la sentenza della Cassazione 4455/2018

La sentenza 4455 riveste una fondamentale importanza, in quanto ha in sostanza escluso che la protezione umanitaria possa riconoscersi **esclusivamente sulla base del percorso di integrazione** in Italia. Al contrario, in questi casi dovrà essere effettuato un bilanciamento, una "*valutazione comparativa effettiva*" - per usare le parole della Suprema Corte - fra il piano dell'integrazione, da un lato, e quello della situazione (soggettiva e oggettiva) del richiedente con riferimento al **Paese di origine**, dall'altro. Ciò al fine di valutare se la sproporzione tra i due piani sia tale "*da determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale*".

Al tempo stesso, la sentenza ha ricordato come non sia sufficiente nemmeno la sola considerazione di una "*generale violazione dei diritti umani nel Paese di provenienza*": tale elemento deve infatti "*necessariamente correlarsi alla vicenda personale del richiedente, perché altrimenti si finirebbe per prendere in considerazione non già la situazione particolare del singolo soggetto, ma piuttosto quella del suo Paese d'origine in termini del tutto generali ed astratti*". Negli stessi termini si sono espresse anche più recenti pronunce, come Cass. 17082/2018<sup>92</sup> e 28226/2018<sup>93</sup>.

#### *i) decisioni assunte prima della sentenza della Cassazione 4455/2018*

Nel campione da noi esaminato compaiono 4 decreti antecedenti o contemporanei alla sentenza Cass. n. 4455 del 2018. Di questi, in due casi<sup>94</sup> il Tribunale afferma che il permesso di soggiorno per motivi umanitari art. 5 comma 6 d. lgs. 286/1998 si può concedere "*anche sulla base della sola dimostrazione del radicamento dello straniero sul territorio dello Stato, radicamento da intendersi in senso reale e non estempo-*

<sup>90</sup> Come noto, i "seri motivi" di carattere umanitario oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano che costituivano il nucleo dell'art. 5 comma 6 d. lgs. 286/1998, non sono mai stati tipizzati dal legislatore, costituendo così un "catalogo aperto" (Cass. 26566/2013).

<sup>91</sup> Cassazione, Prima Sezione Civile, n. 4455/2018, 23/02/2018.

<sup>92</sup> Cassazione, Sesta Sezione Civile - 1, n. 17082/2018, 28/06/2018.

<sup>93</sup> Cassazione, Sesta Sezione Civile - 1, n. 28226/2018, 06/11/2018.

<sup>94</sup> Caso n. 29, uomo Nigeria riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 30, uomo Nigeria, riconosciuto protezione umanitaria.

raneo tra i cui indici concorrenti vanno annoverati la legalità della presenza in Italia, l'apprezzabile continuità temporale e stabilità della stessa, la fissazione in Italia della sede principale, anche se non esclusiva, e consolidata degli interessi lavorativi, familiari ed affettivi". In un caso<sup>95</sup> - donna vittima di tratta, il cui racconto non è stato ritenuto circostanziato e coerente ai fini del riconoscimento di una protezione maggiore - vengono invece presi in considerazione aspetti di vulnerabilità specifica della ricorrente, quali l'assenza completa di legami familiari e la giovane età. Nel quarto caso<sup>96</sup>, invece, il collegio opera una valutazione comparativa mettendo "sulla bilancia", da un lato, il quadro patologico "tale per cui il rientro del ricorrente nel Paese di origine lo esporrebbe ad un sicuro aggravamento [...] per la non disponibilità di farmaci adeguati e per la scarsa accessibilità agli esami strumentali e di laboratorio che per il nostro sistema sanitario sono considerati di routine" e, dall'altro, la capacità di "cogliere tutte le occasioni di crescita e di integrazione poste a sua disposizione", con la conseguenza che "[l]a comparazione fra la sua situazione attuale e quella in cui verrebbe a trovarsi se costretto a far rientro nel Paese di origine [...] giustifica allora il rilascio" del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

ii) decisioni assunte dopo la sentenza della Cassazione 4455/2018

I restanti 19 decreti possono essere ulteriormente suddivisi nei seguenti sotto-gruppi: a) casi in cui la sola vulnerabilità specifica è considerata sufficiente; b) casi in cui viene operato un bilanciamento fra percorso di integrazione positivo e vulnerabilità specifica.

a) casi in cui la sola vulnerabilità specifica è considerata sufficiente

In questi decreti, il Tribunale ha considerato sufficiente, per il riconoscimento della protezione ex art. 5 comma 6, d. lgs. 286/1998, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità specifica (cioè non generiche situazioni di violazione dei diritti umani nel Paese di origine). In questi casi, il rientro in patria del ricorrente avrebbe comportato, a parere del collegio, quella "privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale". Ciò a prescindere dalla valutazione in merito alla positività del percorso di integrazione, che viene appena sfiorato ("a fronte di un percorso di inserimento avviato") o nemmeno citato. Si tratta di:

- quattro casi<sup>97</sup> di ricorrenti (tre donne e un uomo) genitori di un figlio appena nato, privi di significativi legami in patria e provenienti da contesti particolarmente miseri; in un caso - peraltro inespellibile *per legem*<sup>98</sup> - viene citato il fatto che la Nigeria è un Paese "nel quale il tasso di mortalità materno-infantile è fra i più alti al mondo [...] e dove l'accesso alle cure mediche [...] è garantito quasi esclusivamente dalla presenza delle organizzazioni umanitarie [...]", con relativo rimando a fonti COI di organizzazioni non governative;

<sup>95</sup> Caso n. 39, donna Nigeria, riconosciuta protezione umanitaria.

<sup>96</sup> Caso n. 2, uomo Nigeria, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>97</sup> Caso n. 41, donna Nigeria, riconosciuta protezione umanitaria; Caso n. 21, donna Nigeria, riconosciuta protezione umanitaria; Caso n. 38, uomo Nigeria, riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 64, donna Nigeria, riconosciuta protezione umanitaria.

<sup>98</sup> Art. 19 comma 2, lett. d), d. lgs. 286/1998.

- una ricorrente<sup>99</sup> incinta, prossima al parto - quindi comunque inespellibile<sup>100</sup> - e che, per la giovane età e la mancanza in patria di una rete familiare in grado di garantire un effettivo, concreto e stabile sostegno, non avrebbe quelle cure e quella stabilità che richiede la sua condizione;
- un ricorrente<sup>101</sup> con grave patologia cardiaca, che necessita di “*cure che non potrebbero essere garantite nel Paese di origine, in ragione della situazione sanitaria del Bangladesh, quale desumibile dalle fonti consultate*”: il rientro in patria significherebbe esporlo “*al pregiudizio di interrompere le terapie sanitarie in atto, senza i necessari controlli medici*”. La fattispecie sembra ricalcare quella inserita dal DL 113/2018 - successivo alla decisione in merito a questo caso - all'art. 19 comma 2, lett. d-bis, d. lgs. 296/1998 (nuovo permesso di soggiorno per cure mediche).

*b) casi in cui viene operato un bilanciamento fra percorso di integrazione positivo e vulnerabilità specifica*

In questi casi, il Tribunale, pur partendo sempre da considerazioni legate a una vulnerabilità specifica del ricorrente, ha aggiunto considerazioni legate al percorso di integrazione in Italia<sup>102</sup>, giungendo così a quella “*valutazione comparativa effettiva*” di cui alla sentenza della Suprema Corte n. 4455/2018.

Si tratta di 13 decreti che possiamo ulteriormente distinguere sulla base di b1) presenza di plurime vulnerabilità, oppure b2) presenza di singole vulnerabilità.

Nel primo gruppo (b1) troviamo:

- sette casi di estrema emarginazione, giovane età al momento della partenza e mancanza totale di riferimenti in patria ovvero familiari gravemente malati e bisognosi di aiuto<sup>103</sup>;
- tre donne possibili vittime di tratta, i cui racconti sono ritenuti inattendibili e incoerenti ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato (“*è pur vero che le dichiarazioni della ricorrente fanno emergere elementi di una possibile situazione di tratta, fenomeno del quale tante ragazze nigeriane, specialmente molto giovani, prive di legami familiari e provenienti da ceti meno abbienti [...] sono vittime, ma le circostanze riferite dalla ricorrente non consentono tuttavia, in ragione delle incoerenze e dei profili di inattendibilità sopra detti, di ritenere sussistenti i presupposti per il riconoscimento*”<sup>104</sup>), ma per le quali il collegio ritiene esistenti numerosi fattori di vulnerabilità, quali la giovane età, l'assenza totale di legami, l'esperienza traumatica nel percorso migratorio e, molto interessante, l'appartenenza al genere femminile nel contesto di

<sup>99</sup> Caso n. 47, donna Nigeria, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>100</sup> Art. 19 comma 2, lett. d), d. lgs. 286/1998.

<sup>101</sup> Caso n. 55, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>102</sup> Dimostrato generalmente da contratti di lavoro in essere, talvolta accompagnati da attività di volontariato, relazioni/lettere di apprezzamento di datori di lavoro, gesti di civismo, ecc.

<sup>103</sup> Caso n. 34, uomo Nigeria, riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 67, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 72, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 74, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 87, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 59, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 48, uomo Nigeria, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>104</sup> Caso n. 50, donna Nigeria, riconosciuto protezione umanitaria.

migrazione<sup>105</sup> (“*un fattore di particolare vulnerabilità è certamente costituito dal genere: il solo fatto di essere donna espone il migrante a specifici ulteriori aspetti di vulnerabilità fisica e psicologica*”);

Nel secondo gruppo (b2) troviamo invece:

- due casi di appartenenza a una minoranza etnica a rischio discriminazione, non considerata tuttavia sufficiente per giustificare il riconoscimento dello status di rifugiato<sup>106</sup>;
- catastrofi naturali: in questo caso<sup>107</sup> il ricorrente era stato vittima di importanti e recenti esondazioni di un fiume (di cui il collegio ha trovato traccia nelle COI consultate); interessante notare che il decreto fa riferimento al “*nuovo art. 20-bis d.lgs. 286/98*<sup>108</sup> [...] *di cui sussisterebbero i presupposti*”.

---

<sup>105</sup> Caso n. 51, donna Nigeria, riconosciuta protezione umanitaria; Caso n. 83, donna Nigeria, riconosciuta protezione umanitaria.

<sup>106</sup> Caso n. 31, uomo Nigeria, riconosciuto protezione umanitaria; Caso n. 75, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>107</sup> Caso n. 61, uomo Bangladesh, riconosciuto protezione umanitaria.

<sup>108</sup> Introdotta dal DL 113/2018, prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per calamità “*quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza*”.



# Considerazioni finali e sintesi dei principali esiti

Lo studio qui presentato è frutto dell'incarico che l'associazione Asilo in Europa ha ricevuto dal Servizio Politiche per l'Integrazione Sociale, il Contrasto alla povertà e Terzo Settore della Regione Emilia-Romagna, al fine di acquisire elementi conoscitivi rispetto all'attività del Tribunale Ordinario di Bologna in materia di protezione internazionale.

Nelle pagine che precedono abbiamo presentato:

- nella prima sezione, di carattere statistico, una serie di dati - accompagnati da brevi commenti - in merito ai procedimenti definiti, al tasso di riconoscimento, alle distinzioni in base al sesso, con riferimento sia alla generalità dei ricorsi presentati nel periodo di riferimento (17/08/2017 - 31/12/2018) sia, nello specifico, ai ricorsi presentati da cittadini di Bangladesh e Nigeria, sempre nel periodo di riferimento;
- nella seconda sezione, di carattere giuridico, le nostre principali riflessioni derivanti dall'analisi approfondita di 87 decreti, scelti - secondo i criteri descritti nel capitolo dedicato alla metodologia - fra i 541 riguardanti cittadini di Bangladesh e Nigeria che abbiamo reperito nel sistema informatico del Tribunale.

Il lavoro, dopo una lunga fase di impostazione e condivisione di approcci fra tutti gli attori coinvolti, si è concentrato in un lasso di tempo ridotto (tra giugno e luglio 2019 la fase di studio presso il Tribunale, in agosto la scrittura). Come descritto nell'introduzione, consapevoli delle difficoltà e del poco tempo a disposizione, ci siamo posti degli obiettivi limitati. Non potendo ovviamente arrivare ad offrire una panoramica completa della - vastissima - attività in materia di protezione internazionale del Tribunale di Bologna, abbiamo cercato per lo meno di fornire alcuni strumenti per leggere processi e tendenze in atto (con specifico riferimento ad alcune delle nazionalità più frequenti fra i ricorrenti) e per la formazione e l'aggiornamento degli operatori del settore. Speriamo di esserci almeno in parte riusciti.

Le modalità e i passaggi formali attraverso cui questo studio è arrivato a vedere la luce, con una costante collaborazione (formalizzata) tra istituzioni e una realtà associativa locale, rappresentano un valore aggiunto che testimonia la grande disponibilità di tutti gli attori coinvolti a mettersi in gioco, nel tentativo di approfondire un tema notoriamente complesso e delicato.

Ci auguriamo pertanto che questo lavoro possa servire anche da stimolo per ulteriori analoghi studi in questo ambito.

Con le stesse cautele descritte in premessa, ci apprestiamo in questa ultima breve parte a riportare in estrema sintesi i principali esiti della ricerca, riprendendo quanto già descritto nelle sezioni precedenti.

1. I **tassi complessivi di riconoscimento** di una forma di protezione sono in generale bassi, come era lecito del resto attendersi. In base ai dati che ci ha fornito il Tribunale (aggiornati al 31/12/2018) e a quelli (molto simili) da noi raccolti e aggiornati al 31/07/2019, è possibile dire che, a partire dall'applicazione del nuovo rito, è stato **accolto circa un ricorso ogni cinque arrivati a definizione nel merito**.
2. I ricorsi presentati nello specifico da cittadini di **Nigeria** e **Bangladesh** a partire dal 17/08/2017 e fino al 31/12/2018<sup>109</sup> hanno ricevuto accoglimento (totale o parziale) rispettivamente nel 19,5% e 12,3% dei casi. La protezione maggiormente riconosciuta (rispettivamente 11,5% e 11,0%) per entrambe le nazionalità è quella umanitaria. Tuttavia, se nei confronti dei cittadini del Bangladesh questa può dirsi pressoché la sola protezione riconosciuta (25 casi su 28 accoglimenti totali), nei confronti dei cittadini della Nigeria si deve registrare un tasso di riconoscimento dello status di rifugiato non irrilevante (6,4%).
3. Quanto alla distinzione in base al sesso, per quanto riguarda la Nigeria la grande maggioranza di procedimenti definiti riguarda un uomo (259 casi su 313, ovvero l'82,7%); ciò nonostante sono più numerose le **donne** che hanno ottenuto una protezione, sia in termini assoluti (31 vs. 30) sia, ovviamente, in percentuale (57,4% vs. 11,6%). In particolare, appare di tutto interesse il dato relativo ai riconoscimenti dello status di rifugiato a donne nigeriane: 24,1% (ma arriva fino al 50% se si considerano solo i ricorsi depositati nel 2018). Per il Bangladesh non si registra nemmeno un caso di procedimento definito riguardante una donna.
4. L'appartenenza a un determinato gruppo sociale a causa del proprio **orientamento sessuale** ovvero per essere **vittima di tratta** è pressoché l'unico motivo dei cinque previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sulla base del quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato nelle 87 decisioni da noi esaminate in profondità.
5. La **protezione sussidiaria** è la forma di protezione meno riconosciuta ai cittadini di Bangladesh (0%) e Nigeria (1,60%). Al di là di singoli casi, nei decreti da noi esaminati la Sezione specializzata ha costantemente affermato - basandosi su rapporti di varie affidabili fonti COI e sui dati in merito al numero di vittime e all'estensione geografica dei conflitti - che in questi Paesi non si raggiunge quel livello di "violenza generalizzata" che sarebbe di per sé sufficiente, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, a giustificare una protezione sussidiaria.
6. Quanto alla **protezione umanitaria**, se prima della sentenza della Cassazione n. 4455/2018, abbiamo incontrato qualche caso di riconoscimento basato in via esclusiva sul positivo percorso di integrazione del ricorrente, a seguito di quella pronuncia della Suprema Corte, il riferimento principale operato dai giudici è nei confronti della vulnerabilità del ricorrente (generalmente bilanciata da valutazioni in merito al percorso di integrazione in Italia).

<sup>109</sup> E decisi entro la fine di luglio 2019.

7. Per quanto riguarda l'abolizione dell'istituto della protezione umanitaria, ad opera del DL 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, il Tribunale di Bologna aveva sposato l'interpretazione dell'**irretroattività** del DL fin da prima della sentenza della Cassazione n. 4890/2019, riconoscendo protezioni umanitarie (pur nella nuova denominazione di "**casi speciali**" ex art. 1 comma 9 DL 113/2018) anche nel periodo successivo all'entrata in vigore del decreto legge ma antecedente la pronuncia della Suprema Corte.
8. La **valutazione della credibilità**, come noto, riveste un'importanza particolare nell'ambito dell'esame delle domande di protezione internazionale e i fascicoli esaminati durante questo studio non fanno eccezione. Non era questa la sede per approfondire le modalità adottate dai giudici per arrivare alla valutazione di credibilità o meno dei ricorrenti. Quello che possiamo dire è che, nella maggior parte dei decreti analizzati, il Tribunale ha cercato di ancorare le sue valutazioni sulla credibilità non solo alle contraddizioni con quanto precedentemente dichiarato o alle mancate risposte a richieste di chiarimenti in udienza, ma anche alle informazioni sul Paese di origine. La valutazione della credibilità nei ricorsi di giovani donne nigeriane possibili vittime di tratta ci è apparso particolarmente complicato. Sono state generalmente considerate in maniera positiva le relazioni di supporto di carattere sociale, etno-psicologico, nonché - in alcuni casi riguardanti ricorrenti omosessuali - delle relazioni da parte di associazioni di tutela attive nel settore dei diritti delle persone LGBTI.
9. Il ricorso a **COI** affidabili è in crescita, sia da un punto di vista meramente quantitativo (circa 3 fonti COI citate in media nei decreti che definiscono procedimenti avviati nel 2017, circa 4,5 per quelli avviati nella seconda metà del 2018) sia da un punto di vista della pluralità delle fonti: se nei decreti più risalenti si trovano citate quasi sempre le stesse fonti (EASO, UNHCR, Human Rights Watch), nei decreti più recenti, accanto o al posto di queste, si trovano una serie di ulteriori fonti - governative e non governative - affidabili. Nei decreti da noi esaminati si scorge tuttavia un margine di miglioramento relativamente ai casi di cittadini del Bangladesh; qui, il ricorso alle COI, probabilmente anche a causa della tipologia di *claim* (molti casi esaminati sono basati esclusivamente sul percorso di integrazione in Italia) e della minor giurisprudenza, è generalmente più ridotto rispetto a quanto è stato possibile notare con riferimento alla Nigeria.
10. I **tempi** necessari alla definizione dei ricorsi, nel periodo esaminato, sono in calo; ciò è particolarmente vero per i procedimenti avviati nella seconda metà del 2018. Come si è avuto modo di spiegare sopra, da quando la Sezione specializzata ha potuto lavorare a pieno regime, grazie anche all'attività di formazione e aggiornamento dei giudici e al consolidarsi della giurisprudenza, si è assistito a una evidente accelerazione. Tuttavia, la situazione non può dirsi ancora del tutto soddisfacente da questo punto di vista, se si considera che, nei fascicoli esaminati, la media per i procedimenti avviati nella seconda metà del 2018 è comunque intorno ai 5 mesi e mezzo, mentre la decisione del Tribunale dovrebbe intervenire entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso (d. lgs. 25/2008, art. 35-*bis*, comma 13). Inoltre, il carico di arretrato è davvero importante (quasi 4.000 casi pendenti al 31/12/18) e in costante aumento

(7.657 al 30/09/19<sup>110</sup>), anche a causa dell'incremento delle decisioni negative in prima istanza nel corso del 2019; pertanto, sarà necessario rivedere questa valutazione più avanti.

11. Pur non essendo l'oggetto principale di questo studio, non ci si può esimere dal sottolineare come una parte non irrilevante dei **ricorsi** contenuti negli 87 fascicoli analizzati siano scritti in maniera ripetitiva, quasi "copia e incolla". La vicenda personale è lasciata spesso sullo sfondo, mentre grande rilievo è dato alla presunta situazione di "violenza generalizzata", o a generiche "violazioni di diritti umani" in Nigeria e Bangladesh, senza approfondire la situazione personale del ricorrente. Non mancano naturalmente vari esempi di tutt'altro tenore ma, purtroppo, occorre constatare che nei fascicoli da noi esaminati questi esempi virtuosi non rappresentavano la maggioranza.

---

<sup>110</sup> V. Presentazione del Presidente del Tribunale di Bologna, pag. 9.



La ricerca è frutto di una collaborazione fra Regione Emilia-Romagna (Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e Terzo Settore), Tribunale di Bologna e associazione Asilo in Europa<sup>1</sup>, finalizzata a gettare luce sull'attività giurisdizionale in materia di protezione internazionale, ambito pressoché del tutto privo di approfondimenti scientifici in Italia e dove spesso non è semplice reperire anche solo dei dati affidabili.

Lo studio - che si è svolto fra giugno e agosto 2019, tramite accesso diretto dei ricercatori di Asilo in Europa al *database* del Tribunale di Bologna - ha avuto dei limiti predeterminati: da un punto di vista temporale, è stato preso come riferimento di partenza il 17 agosto 2017, in quanto è a partire da quel giorno che è entrato in vigore il nuovo rito in materia di protezione internazionale<sup>2</sup>, e come chiusura il 31 dicembre 2018. Da un punto di vista "geografico", si è invece scelto di circoscrivere l'analisi a due dei principali Paesi di origine di ricorrenti in questi anni: Bangladesh e Nigeria.

La ricerca si compone di due sezioni: nella prima, di carattere statistico, vengono presentati una serie di dati in merito ai procedimenti definiti, al tasso di riconoscimento, alle distinzioni in base al sesso, con riferimento sia alla generalità dei ricorsi presentati nel periodo di riferimento sia, nello specifico, ai ricorsi presentati da cittadini di Bangladesh e Nigeria. Nella seconda sezione, di carattere giuridico, si possono trovare i principali spunti di riflessione derivanti dall'analisi di 87 decreti riguardanti cittadini di Bangladesh e Nigeria, con un focus speciale sui ragionamenti alla base delle decisioni, la valutazione di credibilità, l'utilizzo di informazioni sui Paesi di origine, l'approccio verso le tipologie di richieste più comuni.

The study stems from the cooperation between the Emilia-Romagna Regional Authority (Dept. of Social Integration, Poverty Alleviation and Third Sector Policies), the Tribunal of Bologna and Asilo in Europa<sup>1</sup>. It sheds light on the judicial review of asylum decisions, a field which suffers from a chronic lack of scientific research in Italy, where even having access to reliable figures is all but easy. The Tribunal of Bologna - which is competent for reviewing 1st instance administrative decisions taken within the regional territory of Emilia-Romagna - gave Asilo in Europa's researchers access to its database in order to collect data and information.

The study was carried out between June and August 2019 and its scope was limited to appeals lodged between 17<sup>th</sup> August 2017<sup>2</sup> and 31<sup>st</sup> December 2018 by asylum seekers from Bangladesh and Nigeria. The research is made of two different sections. The first section shows the figures on the recognition rate - broken down by nationality, sex and type of protection granted - regarding all the decisions taken by the Tribunal of Bologna on appeals lodged between 17<sup>th</sup> August 2017 and 31<sup>st</sup> December 2018 (with a focus on Bangladesh and Nigeria). The second section discusses the most important findings of an in-depth analysis of 87 decisions taken by the Tribunal towards asylum seekers from Bangladesh and Nigeria. The discussion focuses particularly on the legal reasoning, the credibility assessment, the use of COI and the approach towards the most recurrent claims.

<sup>1</sup> [www.asiloineuropa.it](http://www.asiloineuropa.it)

<sup>2</sup> Introdotta dal DL 17 febbraio 2017, n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46. / *Entry into force of the decree-law 17 February 2017, n. 13 which hugely modified the rules on the judicial phase of the asylum proceedings.*