GIUSTIZIA INSIEME

Diritti umani

Oggettività statistica e sindacato giurisdizionale dell'art. 42, par. 1, lett. j), del Regolamento sulle procedure di protezione internazionale

Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, decreto del 21 ottobre 2026, R.G. 14155-150;1/2026

di **Marilù Porchia**

6 novembre 2026

ABSTRACT

L'art. 42, par. 1, lett. j), del regolamento (UE) 2024/1348 (regolamento sulle procedure di protezione internazionale, di seguito "regolamento procedure" o "RP") prevede l'instradamento dei richiedenti nella procedura accelerata di esame e, in linea di principio, nella procedura di frontiera obbligatoria qualora il tasso di

riconoscimento in primo grado a livello dell'Unione per i richiedenti di una determinata cittadinanza sia pari o inferiore al 20%, sulla base dei dati Eurostat. Con un recente decreto, il Tribunale di Bologna ha affermato che, alla luce delle metodologie e delle prassi attualmente seguite nella raccolta dei dati, le statistiche Eurostat poste a fondamento di tale disposizione non possono ritenersi sufficientemente attendibili né rappresentative. Il Tribunale è pervenuto a tale conclusione all'esito di un esame analitico delle pertinenti serie statistiche Eurostat, esteso tanto alla fase amministrativa quanto a quella giurisdizionale del procedimento di riconoscimento della protezione. In un diverso e successivo procedimento, il medesimo Tribunale ha compiuto un ulteriore passo nell'approfondimento della questione, rivolgendo direttamente a Eurostat una formale richiesta di informazioni tecniche. Avvalendosi dell'art. 213 del codice di procedura civile, ha chiesto chiarimenti in merito alla disponibilità di dati sulla distribuzione temporale delle domande e delle decisioni di prima istanza, sui criteri di selezione delle pratiche in presenza di un significativo arretrato e sui motivi posti a fondamento delle domande di protezione. Ha altresì richiesto informazioni sulla metodologia di raccolta dei dati relativi alle decisioni giudiziarie di seconda istanza, nonché alle ragioni per cui il dato Eurostat includa, per l'Italia, soltanto circa il 52% delle decisioni giudiziarie adottate nel 2025.

Sommario: 1. **Introduzione** – 2. **Tribunale di Bologna, decreto del 21 ottobre 2026: il sindacato giurisdizionale dell'art. 42, par. 1, lett. j)** – 2.1. **I fatti e la decisione** – 2.2. **L'esame delle serie statistiche Eurostat** – 2.2.1. **La fase amministrativa** – 2.2.2. **La fase giurisdizionale** – 3. **Tribunale di Bologna, decreto del 23 ottobre 2026: la richiesta di informazioni tecniche a Eurostat** – 4. **Profili per un eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea** – 5. **Conclusioni**

1. Introduzione

Il Patto sulla migrazione e l'asilo – divenuto applicabile il 12 giugno 2026 – è stato adottato al fine di armonizzare le procedure di asilo nell'Unione e di renderle "**rapide ed efficienti**". Tra le sue innovazioni di maggiore impatto figura un meccanismo procedurale fondato su un dato statistico. Ai sensi dell'art. 42, par. 1, lett. j), RP, l'autorità accertante accelera l'esame qualora il richiedente abbia la cittadinanza di un Paese – o, se apolide, vi avesse la precedente dimora abituale – per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale adottate dall'autorità accertante sia, secondo gli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili a livello dell'Unione, pari o inferiore al 20%. Sono previste due eccezioni: quando l'autorità accertante ritenga che nel Paese terzo sia intervenuto un cambiamento significativo successivamente alla pubblicazione dei dati pertinenti; e quando il richiedente appartenga a una categoria di persone per le quali tale percentuale non possa considerarsi rappresentativa delle esigenze di protezione, tenuto conto, tra l'altro, di differenze significative tra le decisioni di primo grado e le decisioni definitive.

L'art. 42, par. 1, lett. j), RP non si limita a fondare l'applicazione della procedura accelerata di esame. Esso costituisce altresì presupposto per l'instradamento dei richiedenti nella procedura di frontiera e, nelle ipotesi previste dall'art. 45, par. 1, RP, ne rende obbligatoria l'applicazione. Inoltre, ai sensi dell'art. 42, par. 3, lett. e), RP, la disposizione rientra tra i motivi in base ai quali la procedura accelerata può essere applicata alle domande presentate da minori non accompagnati. La soglia del 20% può tuttavia essere elevata al 50% o abbassata al 5% in caso di situazioni eccezionali di arrivi massicci, ai sensi dell'art. 11, parr. 3 e 4, del regolamento (UE) 2024/1359, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore. Tali disposizioni istituiscono un regime derogatorio che, operando quale *lex specialis*, consente di rimodulare le modalità e gli obblighi procedurali applicabili in risposta a situazioni di crisi e di forza maggiore.

La regola del 20% comporta altresì la possibilità per le autorità nazionali di dichiarare le domande manifestamente infondate (art. 39, par. 4), e il rigetto nell'ambito di una procedura accelerata o di frontiera esclude l'effetto sospensivo automatico ai sensi dell'art. 68, par. 3, RP, con la conseguenza che il richiedente è tenuto a chiedere, entro termini brevissimi, l'autorizzazione a rimanere ai sensi dell'art. 68, par. 4, RP.

La disposizione opera un rinvio esclusivo ai dati elaborati da Eurostat, con la conseguenza che le statistiche nazionali, i dati forniti dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), così come quelli elaborati da organizzazioni della società civile, non possono essere utilizzati in loro sostituzione. Le statistiche in materia di asilo sono raccolte conformemente al regolamento (CE) n. 862/2007, come successivamente modificato dal regolamento (UE) 2020/851. Esse sono inoltre

assoggettate ai criteri di qualità previsti dall’art. 12, par. 1, del regolamento (CE) n. 223/2009, che comprendono la pertinenza, l’accuratezza, la tempestività e la puntualità, l’accessibilità e la chiarezza, nonché la comparabilità e la coerenza[1]. Il quadro è interessato da un’ulteriore evoluzione sul piano istituzionale e operativo. A decorrere da giugno 2026, l’EUAA assumerà progressivamente il ruolo di punto unico di raccolta dei dati statistici in materia di protezione internazionale attualmente oggetto di rilevazione nell’ambito delle competenze, in parte sovrapposte, dell’Agenzia e di Eurostat. Eurostat compilerà successivamente le statistiche ufficiali europee sulla base di tali dati[2].

Benché la Commissione individui nel tasso di riconoscimento un criterio «*more objective and easy to use*»[3], tale assunto è stato oggetto di un autonomo scrutinio giurisdizionale da parte del Tribunale di Bologna. Quest’ultimo ha infatti proceduto alla verifica delle evidenze statistiche poste a fondamento del criterio, ravvisandone profili di insufficienza probatoria. In tale prospettiva, il Tribunale ha ritenuto necessario procedere a un ulteriore approfondimento istruttorio, avvalendosi dei poteri di acquisizione officiosa di informazioni riconosciutigli dall’art. 213 c.p.c. e rivolgendo a Eurostat una formale richiesta di chiarimenti in ordine alle metodologie adottate per la raccolta dei dati.

2. Tribunale di Bologna, decreto del 21 ottobre 2026: il sindacato giurisdizionale dell’art. 42, par. 1, lett. j)

2.1. I fatti e la decisione

Il ricorrente, cittadino tunisino, ha presentato domanda di protezione internazionale presso la Questura di Ferrara il 19 agosto 2026. È stato audito dalla Commissione territoriale di Bologna il 27 agosto 2026 e la decisione è stata adottata il giorno successivo, 28 agosto 2026. Egli ha dedotto di essere esposto al rischio di trattamenti inumani o degradanti a opera di un’organizzazione criminale che agisce impunemente in Tunisia.

La domanda è stata instradata nella procedura accelerata di esame in forza della *determina* del Presidente della Commissione territoriale, fondata esclusivamente sul fatto che il tasso di riconoscimento relativo ai cittadini tunisini fosse pari o inferiore alla soglia del 20%. Esso non indicava, né allegava o altrimenti descriveva, il pertinente dato Eurostat, né conteneva alcuna valutazione circa l’applicabilità dell’una o dell’altra delle due eccezioni previste dalla disposizione. Significativamente, il riferimento all’art. 42, par. 1, lett. j), RP risultava troncato

proprio nel punto in cui tali eccezioni vengono introdotte.

La Commissione territoriale ha rigettato la domanda di protezione internazionale. Poiché la decisione era stata adottata all’esito di una procedura accelerata, il ricorso non aveva effetto sospensivo automatico ai sensi dell’art. 35-*bis*, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 25/2008. Il ricorrente ha pertanto chiesto la sospensione del provvedimento impugnato ai sensi dell’art. 35-*bis*, comma 4, del medesimo decreto legislativo.

La difesa ha sostenuto che il deterioramento della tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto in Tunisia nel corso del 2026 imponeva alla Commissione territoriale di verificare se, successivamente alla pubblicazione dei dati Eurostat, fosse intervenuto un “cambiamento significativo”. Il Ministero dell’interno non ha depositato note difensive.

Il percorso argomentativo del Tribunale si è articolato in tre passaggi. In primo luogo, esso ha affrontato la natura giuridica della disposizione. Richiamando le argomentazioni sviluppate in tre decreti del Tribunale di Firenze del 12 ottobre 2026**[4]**, ha affermato che l’art. 42, par. 1, lett. j), PR non fa riferimento al concetto di Paese sicuro. Esso non introduce una presunzione sostanziale di sicurezza né modifica l’onere di allegazione gravante sul richiedente; né, tanto meno, attenua l’obbligo di esaminare ciascuna domanda in modo individuale, obiettivo e imparziale. La sua funzione è, piuttosto, “esclusivamente procedurale”. Ne consegue che il criterio statistico su cui la disposizione si fonda non può essere inteso come fonte di «una presunzione individuale di infondatezza».

In secondo luogo, il Tribunale ha esaminato gli obblighi gravanti sull’autorità accertante prima di procedere all’instradamento procedurale. L’autorità deve verificare se le dichiarazioni del richiedente o altri indicatori disponibili rivelino un profilo assimilabile a quello generale sotteso al tasso di riconoscimento ovvero facciano emergere, anche solo potenzialmente, specifiche esigenze di protezione non intercettate dal dato statistico. Poiché il regolamento procedure non definisce le categorie rilevanti ed Eurostat non rileva alcuna informazione sui motivi delle domande, la loro individuazione deve fondarsi su altre fonti, tra cui le informazioni sui Paesi di origine (COI), la giurisprudenza e l’esperienza maturata dalla stessa autorità.

I Tribunali di Firenze e di Bologna adottano una soglia probatoria ridotta: sono sufficienti “allegazioni o indicatori seri” che suggeriscano la possibile appartenenza a una categoria con esigenze di protezione differenziate per escludere l’operatività della regola**[5]**. Tale requisito assume particolare rilievo ove si consideri che l’instradamento nella procedura di frontiera avviene nella fase iniziale del procedimento, successivamente agli accertamenti preliminari (

screening) ma prima della registrazione formale della domanda di asilo. In tale momento, il richiedente potrebbe non aver ancora avuto modo di esprimere il proprio *claim* e l’autorità potrebbe, di conseguenza, non essere a conoscenza di fatti indicativi dell’appartenenza a una categoria le cui esigenze di protezione non si riflettono nel tasso statistico. La valutazione è dunque condotta *ex ante*, ma non può considerarsi definitiva: essa deve essere rinnovata ogniqualvolta emergano indicatori rilevanti nel corso del colloquio personale o in qualsiasi fase successiva. Come osservato dal Tribunale di Firenze, sarebbe incoerente con la *ratio* della disposizione «mantenere l’accelerazione quando, prima della decisione, siano emersi elementi che, se conosciuti sin dall’inizio, ne avrebbero impedito l’applicazione»**[6]**.

Ad avviso del Tribunale di Bologna, la *determina* non soddisfaceva nessuno dei due requisiti: essa non indicava il dato statistico su cui si fondava l’instradamento procedurale, né recava alcuna motivazione in ordine alla possibile applicabilità delle eccezioni previste.

In terzo luogo, il Tribunale ha sottoposto a esame le stesse serie statistiche Eurostat, consultate il 20 ottobre 2026, concludendo che, «nelle attuali condizioni di raccolta dei dati da parte di Eurostat», l’art. 42, par. 1, lett. j), non può trovare applicazione, poiché i dati disponibili non consentono di accertare se la soglia del 20% sia significativa in relazione al Paese di origine e alle circostanze individuali del richiedente.

Sulla base di tali accertamenti, il Tribunale ha ritenuto insussistenti i presupposti per l’applicazione della procedura accelerata di esame. Ha inoltre statuito che il ricorso, in quanto proposto nel termine prescritto, aveva effetto sospensivo *ope legis* e che il ricorrente aveva pertanto diritto di rimanere nel territorio sino alla decisione definitiva sulla domanda secondo il regime procedurale ordinario.

2.2. L’esame delle serie statistiche Eurostat

2.2.1. La fase amministrativa

Con riguardo alla fase amministrativa, il Tribunale di Bologna ha individuato una distorsione da selezione (*selection bias*) derivante dall’arretrato delle domande pendenti. Alla fine di giugno 2026 risultavano pendenti in Italia 346.010 domande, mentre il tasso di riconoscimento in primo grado per il 2025 era stato calcolato sulla base di sole 104.560 decisioni. Il carico pendente superava dunque di oltre tre volte il numero annuo di decisioni. L’ordine di trattazione delle domande non è pubblico e, come osservato dal Tribunale, «l’esperienza insegna che il criterio non è meramente cronologico». Non può, pertanto, escludersi che, tra le domande ancora pendenti, figurino istanze fondate il cui esame richieda un’attività istruttoria particolarmente

articolata e complessa. Laddove la selezione dei casi orienti il processo decisionale, il tasso di riconoscimento pubblicato riflette il profilo delle domande che l’amministrazione ha scelto di definire, piuttosto che le esigenze di protezione espresse dal complesso del carico nazionale. Il Tribunale ha rilevato che il medesimo fenomeno si riscontra in Germania, con 274.440 domande pendenti, e in Spagna, con 236.855, a fronte di un totale di 1.263.900 domande pendenti nell’intera Unione.

Il Tribunale di Bologna ha altresì rilevato che l’arretrato comporta che le decisioni adottate in un determinato anno possano riguardare domande presentate in momenti anche molto distanti tra loro, con la conseguenza che la «collocazione storica dei fatti allegati è dunque molto diversificata e non aggiornata». Un tasso di riconoscimento che aggrega domande risalenti ad anni differenti è, di conseguenza, inidoneo a stabilire se le condizioni nel Paese di origine siano mutate «successivamente alla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat».

Infine, il Tribunale di Bologna ha rilevato che Eurostat registra la cittadinanza, l’età e il sesso dei richiedenti nonché l’esito delle domande, ma non i motivi per cui la protezione è richiesta. I dati non consentono quindi di individuare quali categorie di richiedenti ottengano protezione, né di raffrontare la singola domanda con quelle di una categoria le cui esigenze di protezione potrebbero non riflettersi nella soglia del 20%.

La *factsheet* dell’European Council on Refugees and Exiles (Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli, ECRE) del luglio 2026 evidenzia ulteriori distorsioni in questa fase. In primo luogo, essa rileva che, in primo grado, il numero di decisioni comunicate a Eurostat è inferiore di almeno il 10% rispetto al dato pubblicato a livello nazionale in sette dei diciassette Paesi per i quali AIDA – Asylum Information Database (la banca dati sull’informazione in materia di asilo gestita dall’ECRE) fornisce dati nazionali. Nonostante Eurostat valuti come “elevata” l’accuratezza dei dati, l’ECRE avverte pertanto che possono sussistere discrepanze tra i dati trasmessi a Eurostat e quelli pubblicati o comunicati a livello nazionale**[7]**.

In secondo luogo, l’ECRE osserva che i tassi di riconoscimento possono risentire delle decisioni statali di sospendere l’esame di determinate categorie di domande: ad esempio, a seguito della caduta del regime di Assad nel dicembre 2024, diciotto Stati membri hanno sospeso, ufficialmente o informalmente, l’esame delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini siriani**[8]**. L’ECRE richiama altresì l’incidenza indiretta delle restrizioni all’accesso alla procedura di asilo. In Polonia, il diritto di chiedere protezione internazionale alla frontiera con la Bielorussia è sospeso dal 27 marzo 2025, in forza di proroghe successive, da ultimo fino al 17 novembre 2026**[9]**; in Germania, dal 2025, l’accesso alla procedura è limitato dal

respingimento dei richiedenti asilo direttamente alle frontiere interne**[10]**. Questa prassi è proseguita nel 2026**[11]** nonostante le pronunce cautelari con cui il Tribunale amministrativo di Berlino ne ha affermato l'illegittimità**[12]**.

L'ECRE rileva, inoltre, che la disciplina Eurostat non impone agli Stati membri di operare una distinzione tra le diverse categorie di decisioni di rigetto (art. 4, par. 2, lett. a), e par. 3, lett. b), RP). Ne consegue che i tassi di riconoscimento possono essere determinati assumendo quale denominatore il complesso delle decisioni negative, senza distinguere in base alla relativa motivazione. Le prassi nazionali risultano, tuttavia, eterogenee: alcuni Stati membri aggregano tutte le decisioni di rigetto, includendovi talvolta anche quelle di inammissibilità adottate nell'ambito del sistema Dublino; altri distinguono tra decisioni di merito e decisioni di inammissibilità; altri ancora considerano esclusivamente i rigetti pronunciati all'esito dell'esame nel merito**[13]**.

L'inclusione delle decisioni di inammissibilità nel novero dei rigetti è suscettibile di determinare una significativa distorsione statistica, in quanto tali provvedimenti possono riguardare persone che presentano effettive esigenze di protezione internazionale, senza che le relative domande siano state esaminate nel merito. È il caso, in particolare, dei richiedenti già beneficiari di protezione internazionale in un altro Stato membro, di coloro che sono ritenuti titolari di un legame sufficiente con un Paese terzo sicuro, nonché delle persone destinatarie di una decisione di trasferimento nell'ambito del sistema Dublino, le cui esigenze di protezione potrebbero non essere state ancora oggetto di valutazione sostanziale. L'incidenza di tale fenomeno sui dati statistici assume particolare rilievo in alcuni ordinamenti nazionali. In Belgio, ad esempio, il ricorso alle decisioni di inammissibilità è frequente, soprattutto con riferimento alle domande reiterate e a quelle presentate da soggetti già titolari di protezione internazionale in un altro Stato membro. In Grecia, invece, la designazione della Turchia quale Paese terzo sicuro per i richiedenti provenienti da Siria, Afghanistan, Somalia, Pakistan e Bangladesh ha determinato l'adozione di decisioni di inammissibilità, nonostante l'impossibilità di procedere, in concreto, ai trasferimenti verso tale Paese sin dal 2020**[14]**.

Il tasso di riconoscimento del 20%, inoltre, tiene conto esclusivamente delle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale ed esclude le forme nazionali di protezione complementare. La rilevanza di tale omissione varia da uno Stato membro all'altro. Se in alcuni ordinamenti tali forme di protezione hanno un rilievo limitato, in altri Stati membri, come l'Italia, la protezione complementare costituisce invece parte integrante del sistema di asilo; l'esclusione di tali decisioni dal calcolo del 20% rischia pertanto di sottostimare in misura

considerevole le esigenze di protezione che emergono dalla prassi decisionale nazionale**[15]**.

Infine, l'ECRE rileva che i tassi di riconoscimento a livello dell'Unione possono essere determinati in misura sproporzionata da un numero ristretto di grandi sistemi di asilo: nel 2025, Francia, Germania e Spagna hanno adottato il 66% di tutte le decisioni di primo grado**[16]**. Il caso dei richiedenti tunisini costituisce, al riguardo, un esempio particolarmente significativo. Secondo i dati Eurostat richiamati dal Tribunale, nel 2025 sono state adottate nell'Unione 8.055 decisioni di primo grado relative a cittadini tunisini, di cui 5.895 (il 73%) in Italia. Il tasso di riconoscimento a livello dell'Unione era pari al 4,9%, a fronte del 3,6% registrato in Italia. Un andamento analogo si riscontra in sede di impugnazione: delle 2.840 decisioni definitive rese in sede di ricorso o di riesame nell'Unione, 1.780 (il 63%) sono state adottate in Italia, ove il tasso di riconoscimento si attestava all'1,7%, a fronte di un tasso del 3,0% a livello dell'Unione. La quota italiana dei procedimenti pendenti era ancora più elevata: al 30 giugno 2026, delle 15.125 domande presentate da cittadini tunisini pendenti nell'Unione, 13.255 (l'88%) risultavano pendenti in Italia. Sotto questo profilo, il tasso di riconoscimento a livello dell'Unione per i cittadini tunisini è, nella sostanza, un tasso in larga misura italiano. Eventuali carenze nella raccolta dei dati da parte dell'Italia si riverberano dunque in modo pressoché diretto sulla media dell'Unione su cui si fonda l'art. 42, par. 1, lett. j).

2.2.2. La fase giurisdizionale

Con riguardo alla fase giurisdizionale, il Tribunale di Bologna ha anzitutto individuato un problema di incompletezza dei dati. Per il 2025, Eurostat riporta per l'Italia 16.335 decisioni definitive rese in sede di impugnazione, mentre le statistiche del Ministero della giustizia registrano 30.967 decisioni pronunciate dalle sezioni specializzate dei tribunali ordinari nei procedimenti di impugnazione dei provvedimenti in materia di protezione internazionale ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 25/2008**[17]**. Eurostat rileva quindi soltanto il 52% circa della produzione giurisdizionale. Il Tribunale qualifica tale insieme come un campione comprendente "poco più della metà" delle decisioni e lo ritiene non rappresentativo.

Il Tribunale di Bologna ha osservato, inoltre, che la prassi italiana consente ai richiedenti di rinunciare alla domanda di protezione internazionale a favore della protezione complementare nazionale (*protezione speciale*). Tali esiti non equivalgono a un accertamento dell'insussistenza dei presupposti per la protezione; essi comportano, piuttosto, il riconoscimento di una diversa forma di protezione, che Eurostat non registra come decisione positiva in materia di protezione internazionale. Il tasso di riconoscimento in sede definitiva sottostima pertanto la percentuale di ricorrenti il cui bisogno di protezione è stato in effetti riconosciuto.

I dati relativi ai cittadini tunisini illustrano l'entità della discrepanza individuata dal Tribunale. Nel 2025, delle 1.780 decisioni definitive concernenti cittadini tunisini in Italia, 1.260 erano positive, pari a un tasso del 70,8%. Tuttavia, soltanto 30 decisioni (l'1,7%) riconoscevano lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria; le restanti 1.235 si traducevano nella concessione della protezione umanitaria nazionale. Il medesimo andamento, sebbene in forma meno marcata, si riscontra in primo grado: a fronte di un tasso complessivo di decisioni positive del 14,6%, il tasso di riconoscimento della protezione internazionale era pari ad appena il 3,6%**[18]**. A titolo di raffronto, il tasso di protezione in secondo grado registrato in Italia per l'insieme delle cittadinanze era pari all'82%**[19]**.

Infine, il Tribunale di Bologna ha individuato un ulteriore problema, relativo all'opacità del processo di trasmissione dei dati. Le statistiche sulle decisioni rese in sede di impugnazione non provengono direttamente dagli uffici giudiziari o dal Ministero della giustizia, bensì dal sistema informativo del Ministero dell'interno (banca dati SUA). Secondo il Tribunale, lo scarto tra il numero complessivo delle decisioni effettivamente pronunciate (30.967 nel 2025) e quello incluso nel *dataset* Eurostat (16.335) dipende dal fatto che quest'ultimo rileva soltanto un sottoinsieme manifestamente incompleto delle decisioni trasmesse dalle Commissioni territoriali. Tale divario rende impossibile verificare i tassi di riconoscimento in secondo grado, sia in forma aggregata, sia disaggregati per Paese di origine, sia con riferimento alle specifiche categorie di richiedenti contemplate dall'art. 42, par. 1, lett. j). Il problema è aggravato dalla circostanza che, analogamente a quanto avviene per le decisioni di primo grado, i dati Eurostat sulle decisioni giudiziarie non indicano i motivi posti a fondamento delle domande. Essi non consentono pertanto di stabilire se determinate categorie di richiedenti presentino esigenze di protezione differenziate, tali da rendere non rappresentativo un tasso di riconoscimento pari o inferiore al 20%.

Un esame più approfondito delle informazioni riportate dal Tribunale fa emergere un ulteriore problema relativo all'accuratezza dei dati Eurostat concernenti l'Italia. La sezione 14.1 dei metadati italiani di Eurostat, intitolata *Timeliness* (tempestività), contiene una tabella recante l'intestazione «Ritardo medio (in giorni) con cui i seguenti eventi amministrativi sono registrati nel registro o nella banca dati, calcolato a decorrere dalla data in cui si sono verificati». In corrispondenza della voce relativa all'adozione della decisione definitiva, il questionario indica che il ritardo «dipende dal carico di lavoro del tribunale locale (1–3 anni)». Tale indicazione, tuttavia, non descrive correttamente le modalità con cui tali decisioni vengono registrate nel sistema italiano. Tutte le comunicazioni dagli uffici giudiziari alle Commissioni avvengono contestualmente alla notificazione alle parti dei provvedimenti decisori: le cancellerie notificano

le singole decisioni relative a ciascun procedimento alla Commissione, nella sua qualità di parte del giudizio, non appena esse vengono pronunciate. Il problema segnalato da Eurostat non dovrebbe dunque, in linea teorica, porsi, poiché esiste un flusso immediato di informazioni sulle decisioni dagli uffici giudiziari alle Commissioni, sicché la banca dati SUA potrebbe essere aggiornata tempestivamente. Un eventuale ritardo può sorgere soltanto nella fase successiva, allorché la Commissione territoriale inserisce la decisione nella banca dati SUA. Per la medesima ragione, è inesatta anche la sezione 15.4 dei metadati Eurostat per l'Italia, relativa alla coerenza interna, laddove afferma che «i dati sulle decisioni definitive sono raccolti nella medesima banca dati, ma le informazioni sono trasmesse dagli organi giurisdizionali del Paese con un ritardo significativo». L'incompletezza riconosciuta nella stessa sezione – ossia che «i dati potrebbero non comprendere tutte le decisioni definitive» – non può quindi essere imputata a ritardi di trasmissione da parte degli uffici giudiziari. Il riferimento al carico di lavoro dei tribunali locali induce a ritenere che il periodo di 1-3 anni attenga in realtà alla durata dei procedimenti giurisdizionali, piuttosto che al tempo necessario per comunicare o registrare le decisioni che ne derivano. L'informazione risulta, pertanto, erroneamente associata a specifici campi dei metadati. Se i lettori che hanno familiarità con il sistema italiano sono in grado di riconoscere e correggere tale fraintendimento, gli altri Stati membri e gli utenti che consultano i metadati Eurostat possono invece ragionevolmente desumere che, in Italia, la registrazione delle decisioni definitive avvenga con un ritardo compreso tra uno e tre anni e che tale scostamento sia riconducibile all'attività degli uffici giudiziari. Ne deriva il rischio che i metadati forniscano una rappresentazione sostanzialmente fuorviante delle modalità di raccolta e registrazione dei dati nel contesto italiano.

Più in generale, l'analisi dei metadati nazionali di riferimento relativi ai *dataset* Eurostat in materia di asilo, pubblicati per ciascuno Stato membro**[20]**, evidenzia che soltanto un numero limitato di Paesi fornisce indicazioni sulle modalità di inclusione nelle statistiche europee delle decisioni pronunciate in sede di impugnazione. Risultano, invece, generalmente carenti le informazioni concernenti le autorità nazionali responsabili della trasmissione dei dati, nonché le metodologie adottate per la loro raccolta e comunicazione a Eurostat.

Francia e Malta acquisiscono i dati pertinenti direttamente dagli organi di impugnazione, ossia, rispettivamente, dalla Corte nazionale del diritto d'asilo (*Cour nationale du droit d'asile*, CNDA) e dall'*International Protection Appeals Tribunal*. In Slovacchia, i dati sono inseriti dagli uffici del Ministero dell'interno. La Svizzera collega le decisioni di impugnazione ai relativi fascicoli mediante un identificativo del procedimento. Altrove, le descrizioni sono, nel migliore dei casi, incomplete. L'Austria indica il Tribunale amministrativo federale quale fonte dei dati, ma non

chiarisce in che modo le sue decisioni confluiscano nel registro Eurostat. Il Portogallo si limita ad affermare che il sistema informativo dell'AIMA (*Agência para a Integração, Migrações e Asilo*, l'autorità portoghese competente in materia di migrazione e asilo) viene "aggiornato" nella fase di impugnazione, senza specificare chi sia responsabile della registrazione delle sentenze. Altri metadati descrivono soltanto le decisioni incluse nelle statistiche, anziché la loro fonte: la Bulgaria, ad esempio, computa le decisioni «non più soggette a impugnazione ed entrate in vigore», senza indicare la provenienza dei dati sottostanti. La Germania include nei dati sulle domande pendenti i procedimenti pendenti dinanzi alle autorità giudiziarie, il che indica che l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati (BAMF) monitora i procedimenti giurisdizionali, senza tuttavia chiarire con quali modalità. La Spagna si limita a precisare che i dati sulle decisioni definitive sono comunicati con cadenza annuale.

Per i restanti 21 Stati membri, i metadati non forniscono alcuna indicazione sulle modalità con cui le decisioni giudiziarie sono trasmesse a Eurostat o confluiscono nelle sue statistiche. Essi si limitano a riprodurre la definizione standard di decisioni «adottate da organi amministrativi o giurisdizionali in sede di impugnazione o di riesame» oppure non contengono alcuna informazione pertinente. Tale carenza di informazioni non costituisce, di per sé, prova di un'inadeguatezza dei sistemi nazionali di raccolta dei dati. Essa preclude, tuttavia, agli utenti esterni – comprese le autorità dceidenti – la possibilità di identificare e sottoporre a verifica le fonti e le metodologie alla base dei dati trasmessi, facendo emergere più ampie criticità sotto il profilo della trasparenza del processo di produzione statistica.

Occorre altresì rilevare che Eurostat definisce "decisioni definitive" le decisioni sulle domande di protezione internazionale non più soggette a impugnazione ai sensi del RP. Come precisa, tuttavia, il *Compilers' Manual*, tali decisioni possono rimanere esposte a mezzi di impugnazione previsti dal diritto nazionale, in particolare qualora questi attengano a profili procedurali anziché sostanziali. Di conseguenza, il momento in cui una decisione diviene definitiva ai fini Eurostat può non coincidere con l'esaurimento dei rimedi previsti dal diritto nazionale, con possibili divergenze nella rilevazione statistica.**[21]** Le decisioni con cui un organo di impugnazione rinvia il caso per un riesame della decisione iniziale non devono essere comunicate come decisioni definitive**[22]**.

Nella prassi, le definizioni applicabili non sempre sono chiaramente specificate nelle comunicazioni nazionali e gli Stati membri adottano approcci differenti nella classificazione e nell'elaborazione dei relativi *dataset***[23]**. L'Austria, ad esempio, considera definitiva una

decisione di primo grado una volta scaduto il termine per l’impugnazione senza che sia stato proposto ricorso. Anche la Svizzera (*Rechtskraft*) e la Bulgaria applicano criteri di definitività che possono ricomprendere decisioni non impugnate entro il termine prescritto. Germania e Ungheria, per contro, riconoscono espressamente che la nozione di “decisione definitiva” non esiste nei rispettivi sistemi statistici nazionali e che i dati sono elaborati appositamente ai fini Eurostat. Tali differenze nelle definizioni e nelle modalità di comunicazione possono, di conseguenza, falsare i raffronti tra Paesi, determinando una sovrastima dei tassi di riconoscimento in sede definitiva in alcuni Stati membri e una loro sottostima in altri.

3. Tribunale di Bologna, decreto del 23 ottobre 2026: la richiesta di informazioni tecniche a Eurostat

Alla luce delle carenze rilevate, il 23 ottobre 2026 il Tribunale di Bologna ha rivolto una formale richiesta di informazioni tecniche alla Direzione generale Eurostat della Commissione europea. La richiesta è stata comunicata alle parti e il Tribunale ha sottolineato la necessità di una risposta urgente, dovendo pronunciarsi sull’istanza del ricorrente di rimanere nel territorio ai sensi dell’art. 68 RP.

Il fondamento giuridico invocato dal Tribunale è l’art. 213 del codice di procedura civile, il quale stabilisce che, «fuori dei casi previsti negli articoli 210 e 211, il giudice può richiedere d’ufficio alla pubblica amministrazione le informazioni scritte relative ad atti e documenti dell’amministrazione stessa, che è necessario acquisire al processo». Benché concepita con riferimento alle amministrazioni nazionali, il Tribunale ne ha esteso l’applicazione all’amministrazione dell’Unione, argomentando che quest’ultima, «pur non essendo un’amministrazione nazionale, è quella di immediato riferimento nel sistema comune di asilo degli Stati membri». Ha ritenuto pertanto necessario acquisire informazioni sui dati Eurostat «direttamente dagli organi amministrativi dell’Unione», al fine di valutarne la «rappresentatività, significatività e trasparenza».

L’art. 213 c.p.c. costituisce lo strumento processuale attraverso il quale il giudice esercita i propri poteri istruttori officiosi nei procedimenti in materia di asilo. Tali poteri sono espressione tanto del dovere di cooperazione istruttoria nell’accertamento dei fatti rilevanti quanto del requisito di un esame “completo ed *ex nunc*” sancito dall’art. 67, par. 3, RP. Sebbene una disposizione di diritto processuale nazionale non possa, in quanto tale, imporre obblighi a un’istituzione

dell’Unione, la Corte di giustizia ha affermato, nell’ordinanza *Zwartveld*, che il dovere di leale cooperazione di cui all’art. 4, par. 3, TUE impone alla Commissione di prestare assistenza ai giudici nazionali che richiedano informazioni nell’ambito di procedimenti concernenti l’applicazione del diritto dell’Unione**[24]**. Tale principio può offrire un fondamento all’estensione della richiesta di informazioni a Eurostat.

La richiesta del Tribunale ha riguardato due insiemi di dati: (i) le domande di protezione internazionale pendenti negli Stati membri; e (ii) le domande decise in primo e secondo grado nell’Unione. Più specificamente, il Tribunale ha chiesto se Eurostat raccolga e pubblichi dati che mostrino la distribuzione temporale delle decisioni di primo grado e delle domande cui esse si riferiscono. Ha inoltre chiesto chiarimenti in merito ai criteri che regolano l’ordine di trattazione delle domande, in considerazione del consistente arretrato di procedimenti in attesa di esame e di decisione. Il Tribunale ha chiesto altresì se Eurostat raccolga e pubblichi informazioni sui motivi posti a fondamento delle domande. Il quesito riguarda tanto le domande pendenti in secondo grado quanto le decisioni adottate in primo e secondo grado.

Infine, il Tribunale ha chiesto chiarimenti sulla metodologia impiegata per la raccolta dei dati relativi alle decisioni di secondo grado. In particolare, ha domandato per quale ragione, quantomeno in Italia, tali dati non siano acquisiti direttamente dagli uffici giudiziari, bensì per il tramite delle Commissioni territoriali le cui decisioni sono oggetto di impugnazione, e per quale ragione il *dataset* Eurostat rilevi soltanto una quota relativamente ridotta delle decisioni giudiziarie italiane effettivamente pronunciate e comunicate (circa il 52% nel 2025).

La risposta di Eurostat – o la sua mancanza – rivelerà se il necessario grado di trasparenza dei dati sottostanti possa essere assicurato mediante la cooperazione tra giudici nazionali e istituzioni dell’Unione.

4. Profili per un eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea

Alla luce di quanto fin qui ricostruito, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia appare nondimeno necessario. Le questioni concernenti l’attendibilità e la rappresentatività dei dati Eurostat non si esauriscono, infatti, in profili di accertamento fattuale o di trasparenza statistica, ma investono altresì l’interpretazione dell’art. 42, par. 1, lett. j), RP. Viene in rilievo, in particolare, la questione della misura in cui una soglia statistica possa legittimamente fungere da

criterio determinante per l'individuazione della procedura applicabile al richiedente, nonché dei limiti entro i quali tale meccanismo debba essere interpretato al fine di garantire il rispetto dei requisiti di individualità, obiettività e imparzialità dell'esame della domanda.

La necessità del rinvio non verrebbe meno neppure nell'ipotesi in cui Eurostat fornisse chiarimenti esaustivi sulle modalità di raccolta e di elaborazione dei dati. Tali chiarimenti potrebbero, infatti, contribuire a precisare il presupposto fattuale sul quale si fonda l'applicazione della disposizione, ma non sarebbero idonei a dirimere le questioni propriamente giuridiche relative alla sua interpretazione, alla sua portata applicativa e alla sua compatibilità con le garanzie sancite dall'ordinamento dell'Unione.

Il rinvio pregiudiziale potrebbe sollecitare la Corte a stabilire se l'art. 42, par. 1, lett. j), RP, letto in combinato disposto con gli artt. 18 e 47 della Carta e con l'art. 67, par. 3, RP, debba essere interpretato nel senso che il giudice nazionale sia tenuto, anche d'ufficio, nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, a verificare l'attendibilità, l'attualità e la rappresentatività, rispetto alla posizione del singolo richiedente, dell'ultimo tasso medio annuale di riconoscimento disponibile a livello dell'Unione pubblicato da Eurostat, e a non applicare la disposizione qualora tali requisiti non risultino soddisfatti.

Il rinvio potrebbe inoltre mirare a chiarire se, nel condurre tale valutazione, il giudice nazionale possa o debba tenere conto, tra l'altro: (i) del fatto che le decisioni di primo grado rappresentano soltanto una frazione delle domande pendenti, con la conseguenza che il tasso di riconoscimento pubblicato può riflettere la selezione dei casi esaminati anziché le esigenze di protezione espresse dal complesso del carico; (ii) dell'eterogeneità temporale delle domande sottese alle decisioni registrate in un dato anno; (iii) dell'assenza di informazioni sui motivi per cui la protezione è richiesta, che preclude l'individuazione delle categorie di richiedenti le cui esigenze di protezione potrebbero non trovare adeguato riscontro nel tasso; (iv) dell'incompletezza dei dati relativi alle decisioni definitive; (v) dell'assenza, nella maggior parte degli Stati membri, di informazioni pubblicamente accessibili sulle procedure di registrazione e trasmissione a Eurostat delle decisioni giudiziarie; e (vi) delle divergenze tra Stati membri nell'interpretazione e nell'applicazione della nozione di "decisione definitiva".

Infine, alla Corte potrebbe essere chiesto di chiarire se, qualora i dati non soddisfino i necessari *standard* di attendibilità, attualità e rappresentatività, l'art. 42, par. 1, lett. j), RP non possa applicarsi, con la conseguenza che la domanda debba essere esaminata secondo la procedura

ordinaria e che al richiedente debba essere riconosciuto il diritto di fare ingresso nel territorio.

5. Conclusioni

I decreti del Tribunale di Bologna mettono in luce una debolezza strutturale nel funzionamento dell’art. 42, par. 1, lett. j), RP: il ricorso a un criterio statistico la cui apparente oggettività non garantisce necessariamente l’attendibilità o la rappresentatività dei dati su cui si fonda. L’arretrato amministrativo, gli effetti di selezione, l’eterogeneità temporale delle domande esaminate, l’assenza di informazioni sui motivi della richiesta di protezione e le carenze nella comunicazione delle decisioni giudiziarie possono tutti alterare il tasso di riconoscimento e comprometterne l’idoneità a riflettere le effettive esigenze di protezione. Tali criticità sollevano questioni che trascendono le circostanze di fatto del caso concreto, investendo l’interpretazione dell’art. 42, par. 1, lett. j), RP alla luce del diritto di asilo, del diritto a un ricorso effettivo e del requisito dell’esame individuale. Se i chiarimenti che Eurostat sarà chiamata a fornire potranno concorrere alla verifica dell’attendibilità fattuale dei dati, essi non saranno tuttavia sufficienti a dirimere le questioni di ordine giuridico che ne investono l’impiego. Si rende pertanto necessario un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, cui spetta definire i parametri giuridici che governano l’utilizzazione di tali dati, le condizioni alle quali il loro impiego può essere assoggettato a un effettivo controllo giurisdizionale, nonché le conseguenze derivanti dall’inosservanza dei predetti parametri.

Statistical Objectivity and Judicial Scrutiny of Article 42(1)(j) of the Asylum Procedures Regulation

1. Introduction

The Pact on Migration and Asylum – entered into application on 12 June 2026 – was adopted to harmonise asylum procedures across the EU and ensure they become “**fast and efficient**”. One of its most consequential innovations is a procedural trigger that depends on statistical data. Under Article 42(1)(j) APR, the determining authority accelerates the examination where the applicant is of a nationality, or, if stateless, of a former habitual residence, for which the proportion of decisions by the determining authority granting international protection is,

according to the latest available yearly Union-wide average Eurostat data, 20% or lower. Two exceptions apply: where the authority assesses that a significant change has occurred in the third country since publication of the relevant data; and where the applicant belongs to a category of persons for whom the proportion cannot be considered representative of their protection needs, taking into account, inter alia, significant differences between first-instance and final decisions.

Article 42(1)(j) APR does not merely provide a ground for applying the accelerated examination procedure. It also constitutes a basis for channelling applicants into the border procedure and, in the circumstances specified in Article 45(1) APR, renders the application of that procedure mandatory. Furthermore, pursuant to Article 42(3)(e) APR, the provision constitutes one of the grounds on which the accelerated examination procedure may be applied to applications lodged by unaccompanied minors. The 20% recognition-rate threshold may, however, be raised to 50% or lowered to 5% in the event of exceptional situations of mass arrivals, pursuant to Article 11(3) and (4) of Regulation (EU) 2024/1359, the Regulation on situations of crisis and force majeure. These provisions establish a derogatory framework which, operating as *lex specialis*, allows for the recalibration of applicable procedural arrangements and obligations in response to situations of crisis and force majeure.

The 20% rule also leads to the possibility for national authorities to declare applications manifestly unfounded (Article 39(4)). Rejection in an accelerated or border procedure removes automatic suspensive effect under Article 68(3) APR, leaving the applicant to seek authorisation to remain under Article 68(4) APR within short deadlines.

The rule refers exclusively to Eurostat. National statistics, EUAA data or civil-society data cannot substitute for it. Asylum statistics are collected under Regulation (EC) No 862/2007, as amended by Regulation (EU) 2020/851. European statistics are subject to the quality criteria in Article 12(1) of Regulation (EC) No 223/2009: relevance, accuracy, timeliness and punctuality, accessibility and clarity, comparability, and coherence**[1]**. A further change is under way: from June 2026, the EUAA is to act progressively as the single point of entry for overlapping international protection statistics, with Eurostat compiling official statistics from those data**[2]**.

While the Commission describes the recognition-rate criterion as 'more objective and easy to use' **[3]**, the Tribunale di Bologna subjected this assumption to judicial scrutiny. It undertook an independent examination of the underlying statistical evidence and, finding it wanting, went further: relying on Article 213 of the Italian Code of Civil Procedure, it formally asked Eurostat to explain how the data are collected.

2. Tribunal of Bologna, Decree of 21 October 2026: Judicial Scrutiny of Article 42(1)(j)

2.1. Facts and Decision

The applicant, a Tunisian national, lodged his application for international protection with the Police Headquarters (*Questura*) in Ferrara on 19 August 2026. He was interviewed by the Territorial Commission of Bologna (the first-instance administrative determining authority) on 27 August 2026, and a decision was issued the following day, 28 August 2026. He alleged that he faced a risk of inhuman or degrading treatment at the hands of a criminal gang operating with impunity in Tunisia.

The application was channelled into the accelerated examination procedure pursuant to a *Determina* issued by the President of the Territorial Commission[4]. The measure relied exclusively on the fact that the recognition rate for Tunisian nationals was equal to or below the 20% threshold. It neither identified nor attached or otherwise described the relevant Eurostat figure, nor did it contain any assessment of the applicability of either of the two exceptions provided for under the provision. Significantly, its quotation of Article 42(1)(j) APR was truncated precisely at the point where those exceptions are introduced.

The Territorial Commission rejected the application for international protection. Since the decision had been adopted following an accelerated examination, the appeal did not have automatic suspensive effect pursuant to Article 35-bis(3)(d) of Legislative Decree No 25/2008. The applicant therefore applied for suspension of the contested decision under Article 35-*bis*(4) of the same Legislative Decree.

Counsel argued that the deterioration in the protection of fundamental rights and the rule of law in Tunisia throughout 2026 required the Territorial Commission to ascertain whether a 'significant change' had occurred since the publication of the Eurostat data. The Ministry of the Interior filed no observations.

The court's reasoning unfolded in three stages. First, it addressed the legal nature of the provision. Drawing on the reasoning set out in three decrees delivered by the Tribunale di Firenze on 12 October 2026[5], it held that Article 42(1)(j) does not embody a safe-country concept. It neither establishes a substantive presumption of safety nor alters the applicant's burden of substantiation; nor, still less, does it dilute the obligation to examine each application individually, objectively and impartially. Its function is, rather, 'exclusively procedural'. It

follows that the statistical criterion underpinning the provision cannot be construed as giving rise to ‘an individual presumption of unfoundedness’.

Secondly, the court examined the determining authority’s obligations before resorting to procedural channelling. The authority must ascertain whether the applicant’s statements or other available indicators disclose a profile comparable to the general profile underlying the recognition rate, or reveal, even potentially, specific protection needs not captured by the statistical data. Since the APR does not define the relevant categories and Eurostat records no information on the grounds of claims, their identification must instead rely on other sources, including country-of-origin information, case law and the authority’s own experience.

The Florence and Bologna courts adopt a low evidentiary threshold: ‘serious allegations or indicators’ suggesting possible membership of a category with distinct protection needs suffice to displace the rule**[6]**. This requirement is particularly significant given that procedural channelling into the border procedure occurs at the outset of the process, following screening but before the formal registration of the asylum application. At that stage, the applicant may not yet have had an opportunity to articulate the claim, and the authority may therefore lack knowledge of facts indicating membership of a category whose protection needs are not reflected in the statistical rate. Accordingly, the assessment is conducted *ex ante*, but cannot be regarded as definitive: it must be revisited whenever relevant indicators emerge during the interview or at any subsequent stage. As the Florence court observed, it would be inconsistent with the purpose of the provision ‘to maintain acceleration when, before the decision, elements have emerged which, had they been known at the outset, would have prevented its application’**[7]**.

In the view of the Tribunal of Bologna, the *Determina* failed to satisfy either requirement. It neither identified the statistical data on which the procedural channelling was based nor provided any reasoning as to the possible applicability of the relevant exceptions.

Thirdly, the court scrutinised the Eurostat statistical series themselves, as accessed on 20 October 2026. It concluded that, ‘under current conditions of data collection by Eurostat’, Article 42(1)(j) cannot be applied, since the available data do not make it possible to ascertain whether the 20% threshold is meaningful in light of the applicant’s country of origin and individual circumstances.

On the basis of these findings, the court held that the conditions for applying the accelerated examination procedure had not been satisfied. It further ruled that the appeal, having been lodged within the prescribed time limit, had suspensive effect by operation of law and that the

applicant was therefore entitled to remain in the territory pending a final determination of the application under the ordinary procedural regime.

2.2. The Scrutiny of Eurostat Statistical Data

2.2.1. The Administrative Stage

As regards the administrative stage, the Tribunale di Bologna identified a selection bias arising from the backlog of pending applications. At the end of June 2026, Italy had 346,010 pending applications, while the 2025 first-instance recognition rate was calculated on the basis of only 104,560 decisions. The pending caseload was therefore more than three times the annual number of decisions. The order in which applications are examined is not public and, as the court observed, “experience teaches that the criterion is not merely chronological”. It cannot therefore be excluded that well-founded claims requiring more complex examination remain among the undecided cases. Where case selection shapes the decision-making process, the published recognition rate reflects the profile of the applications the administration has chosen to determine, rather than the protection needs represented in the national caseload as a whole. The court noted that the same pattern was apparent in Germany, with 274,440 pending applications, and Spain, with 236,855, out of a total of 1,263,900 pending applications across the EU.

The Tribunale di Bologna further observed that the backlog means that decisions issued in any given year concern applications lodged over widely differing periods. The underlying facts are therefore “highly diversified and not up to date”. A recognition rate aggregating claims originating in different years is consequently ill-suited to establish whether conditions in the country of origin have changed “since the publication of the relevant Eurostat data”.

Finally, the Tribunale di Bologna observed that Eurostat records applicants’ nationality, age, sex and the outcome of their applications, but not the grounds on which protection is sought. The data therefore cannot identify which categories of applicants are granted protection, nor support a comparison between the individual claim and the claims of any category whose protection needs may not be reflected in the 20% threshold.

The European Council on Refugees and Exiles (ECRE)’s July 2026 factsheet identifies further distortions at this stage. First, it notes that, at first instance, the number of decisions reported to Eurostat is at least 10% lower than the figure published nationally in seven of the seventeen countries for which AIDA – the ECRE Asylum Information Database, provides national data. Despite Eurostat’s rating of data accuracy as “high”, ECRE therefore cautions that discrepancies may arise between the figures reported to Eurostat and those published or reported at national

level, both in individual countries and more broadly[8].

Second, ECRE observes that recognition rates may be affected by state decisions to suspend the examination of particular caseloads: for example, following the fall of the Assad regime in December 2024, eighteen EU Member States officially or informally suspended the examination of applications for international protection lodged by Syrian nationals[9]. ECRE also points to the indirect impact of restrictions on access to the asylum procedure. In Poland, the right to apply for international protection at the Belarusian border has been suspended since 27 March 2025 through successive extensions, most recently until 17 November 2026[10]; while in Germany, since 2025, access to the asylum procedure has been restricted through administrative instructions authorising the rejection of asylum seekers directly at internal borders[11]. This practice has continued into 2026[12], despite the interim decisions in which the Berlin Administrative Court held it to be unlawful[13].

ECRE further observes that the Eurostat Regulation does not require Member States to distinguish between different types of rejection decisions (Articles 4(2)(a) and 4(3)(b)). Recognition rates may therefore be calculated by reference to the total number of negative decisions, irrespective of the grounds for rejection: some Member States aggregate all rejections, at times including Dublin-related inadmissibility decisions; others report decisions on the merits and inadmissibility decisions separately; and still others include only rejections following an examination on the merits.[14] The inclusion of inadmissibility decisions among rejections is particularly distortive, since such decisions may concern applicants who have substantive protection needs but whose claims are not examined on the merits. This includes beneficiaries of international protection in another Member State, applicants considered to have a sufficient connection with a safe third country, and persons subject to a Dublin transfer whose protection needs may not yet have been assessed. The resulting distortion is significant in some national systems. Belgium, for instance, frequently issues inadmissibility decisions, particularly in respect of subsequent applications and applicants already granted protection in another EU Member State. In Greece, the designation of Türkiye as a safe third country for Syrian, Afghan, Somali, Pakistani and Bangladeshi applicants has resulted in inadmissibility decisions even though transfers to Türkiye have not been realistically possible since 2020[15].

Furthermore, the 20% recognition rate takes account only of decisions granting international protection and excludes national forms of complementary protection. The significance of this omission varies across Member States. While in some systems such forms of protection are of limited relevance, in other Member States such as in Italy, by contrast, complementary

protection is an integral part of the asylum system, and excluding such decisions from the 20% calculation therefore risks substantially understating the protection needs reflected in national decision-making[16].

Finally, ECRE notes that EU-wide recognition rates may be disproportionately shaped by a small number of large asylum systems: in 2025, France, Germany and Spain accounted for 66% of all first-instance decisions[17]. The Tunisian caseload provides a particularly stark illustration. According to the Eurostat figures cited by the court, 8,055 first-instance decisions concerning Tunisian nationals were issued across the EU in 2025, of which 5,895 (73%) were issued in Italy. The EU-wide recognition rate was 4.9%, compared with 3.6% in Italy. The pattern was similar at the appeal stage: of the 2,840 final decisions in appeal or review across the Union, 1,780 (63%) were issued in Italy, where the recognition rate stood at 1.7%, against an EU-wide rate of 3.0%. Italy’s share of pending cases was even greater. As of 30 June 2026, 13,255 of the 15,125 pending applications lodged by Tunisian nationals across the EU (88%) were pending in Italy. In this respect, the Union-wide recognition rate for Tunisian nationals is, in substance, largely an Italian rate. Any shortcomings in Italy’s data collection therefore feed almost directly into the EU-wide average on which Article 42(1)(j) relies.

2.2.2. The Judicial Stage

As regards the judicial stage, the Tribunale di Bologna first identified a problem of data incompleteness. For 2025, Eurostat reports 16,335 final decisions in appeal for Italy, whereas the Ministry of Justice’s own statistics record 30,967 decisions delivered by the specialised sections of the ordinary courts in proceedings concerning appeals against decisions on international protection under Article 35 of Legislative Decree No 25/2008[18]. Eurostat therefore captures only approximately 53% of the judicial output. The court describes this as a sample comprising “little more than half” of the decisions and considers it unrepresentative.

The Tribunale di Bologna further observed that Italian practice allows applicants to relinquish their claim to international protection in favour of national complementary protection (*protezione speciale*). Such outcomes do not amount to findings that protection is unwarranted; rather, they result in the grant of a different form of protection, which Eurostat does not record as a positive international protection decision. The recognition rate at final instance therefore understates the proportion of appellants whose need for protection has in fact been acknowledged.

The Tunisian figures illustrate the magnitude of the discrepancy identified by the court. In 2025, 1,260 of the 1,780 final-instance decisions concerning Tunisian nationals in Italy were positive,

corresponding to a rate of 70.8%. Yet only 30 decisions (1.7%) granted refugee status or subsidiary protection; the remaining 1,235 resulted in the grant of national humanitarian protection. The same pattern, albeit less pronounced, is apparent at first instance: while the overall positive decision rate stood at 14.6%, the rate of recognition of international protection was only 3.6%**[19]**. By way of comparison, Italy's second-instance protection rate across all nationalities was 82%**[20]**.

Finally, the Tribunale di Bologna identified a further problem concerning the opacity of the data-transmission process. Statistics on appeal decisions are not sourced directly from the courts or the Ministry of Justice, but from the Ministry of the Interior's information system (SUA database). According to the court, the discrepancy between the total number of decisions actually delivered (30,967 in 2025) and the number included in the Eurostat dataset (16,335) reflects the fact that the latter captures only a manifestly incomplete subset of the decisions transmitted by the Territorial Commissions. This gap makes it impossible to verify second-instance recognition rates, whether in aggregate, disaggregated by country of origin or with regard to the specific categories of applicants contemplated by Article 42(1)(j). The problem is compounded by the fact that, as with first-instance decisions, Eurostat data on judicial decisions do not identify the grounds underlying the claims. They therefore cannot reveal whether particular categories of applicants have distinct protection needs that might render a recognition rate of 20% or lower unrepresentative.

A closer examination of the court's findings reveals a further problem with the accuracy of Eurostat's data concerning Italy. Section 14.1 of the Italian metadata, entitled 'Timeliness', contains a table headed 'Average delay (in days) with which the following administrative events are recorded in the register or database, calculated from the date on which they occurred'. Against the entry for the issuance of the final decision, the questionnaire states that the delay 'depends on the workload of the local court (1–3 years)'. This statement, however, does not accurately describe the process by which such decisions are recorded in the Italian system. All communications from the courts to the Commissions take place at the same time as the decision-making decrees are served on the parties: the court registries serve the individual decisions relating to each specific proceeding on the Commission in its capacity as a party to the proceedings as soon as they are issued. Therefore, the problem identified by Eurostat should, in theory, not arise, as there is an immediate flow of information regarding decisions from the courts to the commissions, meaning that the SUA could in fact be updated promptly – even though, in this case, these are not communications of statistical data, as Eurostat seems to suggest. Any delay can arise only at the subsequent stage, when the Territorial Commission

enters the decision into the SUA database. For the same reason, Section 15.4, concerning internal consistency, is also inaccurate insofar as it states that 'data on final decisions are collected in the same database, but the information is transmitted by the country's courts with a significant delay'. The incompleteness acknowledged in the same section – namely, that 'the data may not include all final decisions' – cannot, therefore, be attributed to delays in transmission by the courts. The reference to the workload of local courts suggests that the period of 1–3 years actually concerns the duration of judicial proceedings, rather than the time taken to communicate or record the resulting decisions. The information is thus misplaced in the metadata fields in which it appears. While readers familiar with the Italian system may be able to identify and correct this misunderstanding, other Member States and users consulting the Eurostat metadata can reasonably infer that, in Italy, final decisions are recorded with a delay of 1–3 years and that this delay is attributable to the courts. The metadata therefore risks conveying a materially inaccurate account of the Italian data-collection process.

A review of the national reference metadata published by Eurostat for the asylum datasets**[21]** shows that only a handful of Member States document how appeal decisions are incorporated into Eurostat statistics, while information on the national authorities responsible for supplying the data and the methods used to collect and transmit them is largely absent.

France and Malta obtain the relevant data directly from the appeal bodies themselves: respectively, the National Court of Asylum (*Cour nationale du droit d'asile*, CNDA) and the International Protection Appeals Tribunal. In Slovakia, data are entered by the offices of the Ministry of the Interior. Switzerland links appeal decisions to the relevant case files by means of a procedure identifier. Elsewhere, the descriptions are at best incomplete. Austria identifies the Federal Administrative Court as a data source but does not explain how its decisions are incorporated into the Eurostat register. Portugal states only that the information system of AIMA (*Agência para a Integração, Migrações e Asilo*, the Portuguese authority responsible for migration and asylum) is 'updated' at the appeal stage, without specifying who is responsible for recording the judgments. Other metadata describe merely the decisions included in the statistics, rather than their source: Bulgaria, for instance, counts decisions that are 'no longer subject to a remedy and entered into force', without identifying where the underlying data originate. Germany includes cases pending before judicial authorities in its figures on pending applications, indicating that the Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) monitors judicial proceedings, but without explaining how. Spain merely specifies that data on final decisions are reported annually.

For the remaining 21 Member States, the metadata provide no account of how judicial decisions are transmitted to or incorporated into Eurostat statistics. They either reproduce the standard definition of decisions 'taken by administrative or judicial bodies in appeal or review' or contain no relevant information at all. This lack of disclosure does not, in itself, establish that national data-collection systems are defective. It does, however, prevent external users from identifying and assessing the sources and methods underlying the reported figures, thereby raising a broader concern as to the transparency of the statistical collection process.

It should also be noted that Eurostat defines 'final decisions' as decisions on applications for international protection that are no longer subject to a remedy within the meaning of the 2024 Asylum Procedures Regulation (APR). As the *Compilers' Manual* clarifies, however, such decisions may remain amenable to remedies under national law, particularly where these concern procedural rather than substantive matters. Accordingly, the point at which a decision becomes final for Eurostat purposes may not coincide with the exhaustion of remedies under national law, potentially resulting in divergent statistical reporting**[22]**. Decisions by an appellate body remitting a case for reconsideration of the initial decision must not be reported as final decisions **[23]**.

In practice, the applicable definitions are not always clearly specified in national reporting, and Member States employ differing approaches to the classification and compilation of the relevant datasets**[24]**. Austria, for instance, treats a first-instance decision as final once the time limit for appeal has expired without an appeal being lodged. Switzerland (*Rechtskraft*) and Bulgaria likewise apply finality criteria that may encompass decisions not challenged within the prescribed time limit. Germany and Hungary, by contrast, expressly acknowledge that the concept of a 'final decision' does not exist in their national statistical systems and that the figures are compiled specifically for Eurostat purposes. These differences in definitions and reporting methods may consequently distort cross-country comparisons, causing final-instance recognition rates to be overstated in some Member States and understated in others.

3. Tribunal of Bologna, Decree of 23 October 2026: Request to Eurostat for Technical Information

In light of the shortcomings identified, on 23 October 2026 the Tribunale di Bologna submitted a formal request for technical information to the European Commission's Directorate-General for

Eurostat. The request was notified to the parties, and the court emphasised the need for an urgent response, given that it was required to rule on the applicant's request to remain in the territory pursuant to Article 68 APR.

The legal basis invoked by the court is a provision of domestic procedural law. Article 213 of the Italian Code of Civil Procedure provides that, 'outside the cases provided for in Articles 210 and 211, the court may of its own motion request from the public administration written information concerning acts and documents of that administration which it is necessary to obtain for the proceedings'. Although conceived with national administrative authorities in mind, the Tribunal extended its application to the EU administration, reasoning that the latter, 'although not a national administration, is the one of immediate reference in the common asylum system of the Member States'. It therefore considered it necessary to obtain information on Eurostat data 'directly from the EU administrative bodies', in order to assess their 'representativeness, significance and transparency'.

Article 213 c.p.c. provides the procedural means through which the court exercises its inquisitorial powers in asylum proceedings. These powers reflect both the duty of cooperation in establishing the relevant facts and the requirement of a 'full and *ex nunc*' examination laid down in Article 67(3) APR. Although a provision of national procedural law cannot, as such, impose obligations on a Union institution, the Court of Justice has held in *Zwartveld* that the duty of sincere cooperation under Article 4(3) TEU requires the Commission to assist national courts seeking information in proceedings concerning the application of Union law**[25]**. That principle may provide a basis for extending the request for information to Eurostat.

The Tribunal's request concerned two sets of data: (i) applications for international protection pending in the Member States; and (ii) applications decided at first and second instance across the EU. More specifically, the court asked whether Eurostat collects and publishes data showing the distribution over time of first-instance decisions and the applications to which they relate. It also sought clarification as to the criteria governing the order in which applications are examined, in view of the substantial backlog of cases awaiting examination and determination.

The Tribunal further asked whether Eurostat collects and publishes information on the grounds underlying applicants' claims. This question concerns both applications pending at second instance and decisions taken at first and second instance.

Finally, the Tribunal sought clarification as to the methodology used to collect data on second-instance decisions. In particular, it asked why, at least in Italy, such data are not obtained

directly from the judicial offices but instead through the Territorial Commissions whose decisions are being challenged, and why the Eurostat dataset captures only a relatively small proportion of Italian judicial decisions actually delivered and communicated (approximately 52% in 2025).

Eurostat’s response – or lack thereof – will indicate whether the necessary degree of transparency in the underlying data can be secured through cooperation between national courts and EU institutions.

4. A Proposed Preliminary Reference to the Court of Justice

A preliminary reference to the Court of Justice nevertheless appears necessary. The questions raised by the reliability and representativeness of Eurostat data cannot be reduced to matters of factual verification or statistical transparency. They also concern the interpretation of Article 42(1)(j) APR and, in particular, the extent to which a statistical threshold may legitimately determine an applicant’s procedural channelling, and the constraints that the provision must be understood to impose in order to preserve the requirements of an individual, objective and impartial examination. Accordingly, even a comprehensive response from Eurostat would not dispel the need for a preliminary reference: it might clarify the factual basis on which the provision operates, but could not resolve the questions concerning its meaning, scope and compatibility with the safeguards laid down by EU law.

The preliminary reference could invite the Court to determine whether Article 42(1)(j) APR, read in conjunction with Articles 18 and 47 of the Charter and Article 67(3) APR, must be interpreted as requiring a national court, including of its own motion and as part of the full and *ex nunc* examination of both facts and points of law, to verify the reliability, timeliness and representativeness, with regard to the situation of the applicant concerned, of the latest available annual Union-wide average recognition rate published by Eurostat, and to refrain from applying that provision where those requirements are not met.

The reference could further seek clarification as to whether, in conducting that assessment, the national court may or must have regard, inter alia, to: (i) the fact that first-instance decisions account for only a fraction of pending applications, with the result that the published recognition rate may reflect the selection of cases examined rather than the protection needs represented in the overall caseload; (ii) the temporal heterogeneity of the applications underlying the decisions

recorded in a given year; (iii) the absence of information on the grounds on which protection is sought, which precludes the identification of categories of applicants whose protection needs may not be adequately reflected in the rate; (iv) the incompleteness of data concerning decisions at final instance; (v) the absence, in most Member States, of publicly available information on the procedures by which judicial decisions are recorded and transmitted to Eurostat; and (vi) divergences between Member States in their understanding and application of the concept of ‘final decision’.

Finally, the Court could be asked to clarify whether, where the data fail to satisfy the requisite standards of reliability, timeliness and representativeness, Article 42(1)(j) APR should not be applied, with the consequence that the application is to be examined under the ordinary procedure and the applicant afforded the right to enter the territory.

5. Conclusion

The decrees of the Tribunale di Bologna expose a fundamental weakness in the operation of Article 42(1)(j) APR: the reliance on a statistical criterion whose apparent objectivity does not necessarily ensure the reliability or representativeness of the data on which it is based. Administrative backlogs, selection effects, the temporal heterogeneity of the applications examined, the absence of information on the grounds for seeking protection and deficiencies in the reporting of judicial decisions may all distort the recognition rate and undermine its capacity to reflect actual protection needs. These concerns raise questions that go beyond the factual circumstances of the case. They concern the interpretation of Article 42(1)(j) APR in the light of the right to asylum, the right to an effective remedy and the requirement of an individual examination. While information Eurostat may provide answering the requested clarifications may help establish the factual reliability of the data, a preliminary reference to the Court of Justice therefore appears necessary, since only the Court can determine the legal standards governing their use, the availability of effective judicial scrutiny, and the consequences of failure to meet those standards.

[1] Regulation (EC) No 223/2009 on European statistics, Art 12(1) (quality criteria).

[2] ECRE, Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet, July 2026 (drafted by J.M. Barros Simões), p. 2, fn 7, citing Eurostat, Compilers' manual for asylum statistics, 2026 edition, p. 6.

[3] Explanatory Memorandum of the Amended Proposal for an Asylum Procedure Regulation, p. 13.

[4] The *Determina* is an internal administrative act by which the President of the Territorial Commission for the Recognition of International Protection decides how an application is to be processed. It decides whether the application will follow the ordinary procedure or be channelled into a special one, such as the accelerated procedure or the border procedure.

[5] Tribunale di Firenze, decrees of 12 October 2026, R.G. 13481-1/2026, 13520-1/2026 and 13509-1/2026.

[6] *Ibidem*, as quoted by Tribunale di Bologna, decree of 21 October 2026, R.G. 14155-1/2026.

[7] *Ibidem.*

[8] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, July 2026, p. 6.

[9] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, July 2026, p. 11-12.

[10] EUAA, 'Government extends restrictions to apply for asylum at the Polish-Belarusian border until November 2026', **dip.euaa.europa.eu**; Polish Ministry of the Interior and Administration, 'The temporary and territorial suspension of the right to asylum at the Polish-Belarusian border has been extended for a further 60 days', **gov.pl**.

[11] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, July 2026, p. 11.

[12] Mediendienst Integration, 'Grenzkontrollen und Zurückweisungen', 8 October 2026, **mediendienst-integration.de**.

[13] VG Berlin, orders of 2 June 2025, VG 6 L 191/25, VG 6 L 192/25 and VG 6 L 193/25.

[14] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, July 2026, p. 7.

[15] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, July 2026, p. 8.

[16] R Ferrara, *'When numbers lie: the limits of the 20% rule in the EU Asylum Procedures Regulation'* (European Law Blog, 17 November 2025) **https://europeanlawblog.eu/18ypz17w/**

[17] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, July 2026, p. 10.

[18] Tribunale di Bologna, decree of 21 October 2026, R.G. 14155-1/2026, p. 6, citing Ministry of Justice, *Flussi dei Tribunali ordinari e delle Corti di Appello*.

[19] Eurostat, datasets **migr_asydcfina** and **migr_asydcfsta**, geo=IT, citizen=TN, year 2025, retrieved via the Eurostat API on 2 November 2026; the datasets were last updated on 28 October 2026.

[20] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, July 2026, p. 7.

[21] Eurostat, **National reference metadata for the asylum datasets, country files**.

[22] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, July 2026, p. 7, citing Eurostat, Compilers' manual, 2026, p. 35

[23] *Ibidem.*

[24] Eurostat, **National reference metadata for the asylum datasets, country files**.

[25] *Zwartveld*, Case C-2/88 Imm., Order of 13 July 1990.

---

[1] Regolamento (CE) n. 223/2009 relativo alle statistiche europee, art. 12, par. 1 (criteri di qualità).

[2] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026 (a cura di J.M. Barros Simões), p. 2, nota 7, che richiama Eurostat, *Compilers' manual for asylum*

statistics, ed. 2026, p. 6.

[3] Relazione illustrativa della proposta modificata di regolamento sulle procedure di asilo, p. 13.

[4] Trib. Firenze, decreti del 12 ottobre 2026, R.G. 13481-1/2026, 13520-1/2026 e 13509-1/2026.

[5] *Ibidem*, come citato da Trib. Bologna, decreto del 21 ottobre 2026, R.G. 14155-1/2026.

[6] *Ibidem.*

[7] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026, p. 6.

[8] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026, pp. 11-12.

[9] EUAA, *Who is Who / Developments Poland*, «Government extends restrictions to apply for asylum at the Polish-Belarusian border until November 2026», **dip.euaa.europa.eu**; Ministero dell’interno e dell’amministrazione polacco, «The temporary and territorial suspension of the right to asylum at the Polish-Belarusian border has been extended for a further 60 days», **gov.pl**.

[10] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026, p. 11.

[11] Mediendienst Integration, «Grenzkontrollen und Zurückweisungen», 8 ottobre 2026, **mediendienst-integration.de**.

[12] VG Berlin, ordinanze del 2 giugno 2025, VG 6 L 191/25, VG 6 L 192/25 e VG 6 L 193/25.

[13] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026, p. 7.

[14] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026, p. 8.

[15] R. Ferrara, ***When numbers lie: the limits of the 20% rule in the EU Asylum Procedures Regulation***, in «European Law Blog», 17 novembre 2025.

[16] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026, p. 10.

[17] Trib. Bologna, decreto del 21 ottobre 2026, R.G. 14155-1/2026, p. 6, che richiama Ministero della giustizia, *Flussi dei Tribunali ordinari e delle Corti di Appello*.

[18] Eurostat, *dataset* **migr_asydcfina** e **migr_asydcfsta**, geo=IT, citizen=TN, anno 2025, consultati tramite l'API Eurostat il 2 novembre 2026; ultimo aggiornamento dei *dataset*: 28 ottobre 2026.

[19] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026, p. 7.

[20] Eurostat, metadati di riferimento nazionali per i *dataset* in materia di asilo, schede per Paese disponibili all'indirizzo **https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_immi_esms.htm**.

[21] ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, luglio 2026, p. 7, che richiama Eurostat, *Compilers' manual*, 2026, p. 35.

[22] *Ibidem.*

[23] Eurostat, **metadati di riferimento nazionali per i *dataset* in materia di asilo**, schede per Paese disponibili all'indirizzo.

[24] Corte giust., ord. 13 luglio 1990, causa C-2/88 Imm., *Zwartveld*.